

**ANÁLISIS Y PROSPECTIVAS DE POSIBLES TENSIONES ENTRE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SERVICIO NACIONAL DE REINSERCIÓN SOCIAL JUVENIL**

SERGIO SEBASTIÁN FAÚNDEZ ALARCÓN

**PROFESOR GUÍA**:

CRISTIÁN LEYTON NAVARRO

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN**:

SANTIAGO DE CHILE

2021

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

**Tabla de Contenidos**

[**Introducción** 7](#_Toc88064785)

[Generalidades 7](#_Toc88064786)

[Problema de investigación 8](#_Toc88064787)

[Objetivo general y objetivos específicos 9](#_Toc88064788)

[Estructura de la investigación 9](#_Toc88064789)

[**Capítulo I: Marco metodológico** 11](#_Toc88064790)

[Diseño metodológico y tipo de estudio. 11](#_Toc88064791)

[Población y unidades de análisis 11](#_Toc88064792)

[Descripción de técnicas cualitativas utilizadas 11](#_Toc88064793)

[Delimitación de la muestra. 12](#_Toc88064794)

[Plan de análisis 15](#_Toc88064795)

[**Capítulo II: Antecedentes y justificación del problema de estudio** 16](#_Toc88064796)

[Marco normativo de referencia 16](#_Toc88064797)

[Sistema de Justicia Juvenil en Chile 18](#_Toc88064798)

[Delincuencia juvenil en Chile 19](#_Toc88064799)

[Rol de SENAME 20](#_Toc88064800)

[Escenario inestable para la implementación (paralelo con SNPE) 20](#_Toc88064801)

[Temor al delito 20](#_Toc88064802)

[Mala reputación SENAME 20](#_Toc88064803)

[Inicio de Mejor Niñez con problemas 21](#_Toc88064804)

[**Capítulo III: Marco conceptual** 21](#_Toc88064805)

[**Resultados** 21](#_Toc88064806)

[**Conclusiones** 21](#_Toc88064807)

[**Referencias bibliográficas** 21](#_Toc88064808)

[**Anexos** 22](#_Toc88064809)

**ÍNDICE DE TABLAS**

[Tabla Nº 1: Unidades de análisis de la investigación 5](#_Toc88065645)

[Tabla Nº 2: Criterios de inclusión y de exclusión en delimitación muestral 7](#_Toc88065646)

[Tabla Nº 3: Matriz tipológica de diseño muestral 8](#_Toc88065647)

[Tabla Nº 4: Instrumentos internacionales sobre justicia juvenil 10](#_Toc88065648)

**ÍNDICE DE ILUSTRACIONES**

[Ilustración Nº 1: Instituciones que integran el Sistema de Justicia Juvenil 12](#_Toc88065655)

[Ilustración Nº 2: Prevalencia de participación delictual 13](#_Toc88065656)

# **Introducción**

## **Generalidades**

En el marco de ejecución de medidas y sanciones penales contenidas en la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley Nº20.084), en Chile el principal organismo llamado a su cumplimiento ha sido el Servicio Nacional de Menores (SENAME) desde la entrada en vigencia de la referida ley, el año 2007.

El modelo de ejecución de penas del Sistema de Justicia Juvenil contempla penas privativas de libertad, cuyo control y administración se centraliza en SENAME, y penas no privativas de libertad [[1]](#footnote-1), cuya ejecución es encomendada a terceros de carácter privado, denominados “Organismos Colaboradores de SENAME” (o, también, “OCAs”).

La administración de SENAME no ha estado exenta de críticas desde la entrada en vigencia de la Ley Nº20.084. Entre otras, se ha planteado que existen incentivos perversos en el modelo de participación público-privada, sustentado en base al pago de una subvención por joven atendido/a. También, que carece de un modelo teórico que justifique y fundamente las intervenciones que se desarrollan. De igual forma, que existen constantes atropellos a derechos fundamentales al interior de los centros administrados por SENAME como también en las intervenciones realizadas por OCAs.

Este ambiente crítico con la gestión de SENAME se agudizó fuertemente el año 2016, cuando sale a la luz pública la muerte de Lissette Villa, niña de 11 años que se encontraba bajo la custodia del Estado en uno de los centros de SENAME, dedicados al área de protección. Independiente de que los motivos de su internación en un hogar de guarda difieren a la justificación de la aplicación de sanciones y medidas penales, la crítica a la flagrante vulneración de derechos humanos a NNA bajo custodia estatal se hizo extensible a todo el trabajo de SENAME.

Debido a ello, la Directora Nacional de SENAME, Marcela Labraña, presentó su renuncia tiempo después, mismo camino que siguió la Ministra de Justicia de ese entonces, Javiera Blanco. Además, se formalizó la investigación en contra de ocho funcionarios/as de SENAME por el delito de apremios ilegítimos, incluida la otrora Directora Nacional, y durante el año 2021 comenzó el juicio en contra de dos cuidadoras directas, sindicadas como principales responsables de la muerte de la niña.

Junto a lo anterior, se inició en el Parlamento una serie de actividades que buscaban dar respuesta a las falencias que estaba mostrando, de manera pública, trágica y mediática, la labor de SENAME. El Ejecutivo, por su parte, asumió el deber de reestructurar la institucionalidad pública a cargo de NNAs y de poner fin al SENAME dentro de ella, ante la ola de malestar y crítica social a su gestión.

Así, el año 2018 se caracterizó por el inicio de una nueva institucionalidad en materia de infancia y adolescencia en el país, buscando resarcir la imagen dañada de la gestión del Estado en el cuidado y atención de NNAs bajo su cargo y custodia.

En abril de 2018 se promulga la Ley Nº20.530 que creó la Subsecretaría de la Niñez, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia a cargo de la coordinación de políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos de NNAs. En agosto del mismo año se ingresa, por iniciativa del Ejecutivo, el proyecto de ley que crea el nuevo “Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia” (Boletín Nº 12.027-07), que desembocaría en la publicación de la Ley Nº 21.140 que dio inicio al nuevo servicio denominado “Mejor Niñez”, a cargo del área de protección que, hasta ese entonces, correspondía a SENAME.

Además de los proyectos anteriores, cabe mencionar también el mensaje presidencial contenido en el Boletín Nº 10.315-18 que establece un sistema de garantías de los derechos de la niñez, considerado como el eje central de la nueva institucionalidad, pero cuya tramitación legislativa aún se encuentra pendiente.

Este reacomodo institucional alcanza también al área de justicia juvenil contenida en SENAME, proyectándose la creación de un nuevo servicio, especializado y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (“MINJUDDHH”), a cargo de administrar y ejecutar las medidas y sanciones contempladas en la Ley Nº 20.084.

## **Problema de investigación**

Ante un escenario de transición institucional, entre el deceso o término de la antigua institucionalidad radicada en SENAME y el surgimiento de una nueva institución denominada Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, el momento político pareciera ser fructífero para el desarrollo de análisis sobre el camino que deberá seguir la nueva institucionalidad en sus primeros pasos.

Atendida además la existencia de un entorno hostil e incrédulo al cambio en el trato hacia NNAs en el país, se vuelve relevante la identificación de áreas o sectores que son considerados como esenciales o claves para un desarrollo exitoso en su implementación.

En este sentido, el contraste entre el diseño y la visión de futuros implementadores y demás actores relacionados, de manera previa a su proceso de implementación, puede entregar luces sobre aquellos elementos que puedan volverse complejos para la instalación de un nuevo servicio. Esto se vuelve particularmente relevante cuando consideramos las particularidades propias de la nueva institucionalidad: dedicada a la entrega y provisión de programas de carácter social; a cargo de una población históricamente desplazada y vulnerabilizada; con participación público-privada en su gestión interna; con pretensión de coordinación intersectorial en la entrega de su oferta; con un acento puesto en la descentralización funcional, y creación de gobernanza multi-nivel.

Todas estas características especiales, sumadas a la consideración de factores externos que puedan incidir en su instalación, surgen preguntas relevantes a investigar y responder en base a la visión de los actores principales involucrados en el proceso de transición institucional, tales como: ¿de qué manera fue desarrollado el proceso de diseño del nuevo SNRSJ? ¿qué dificultades previeron los participantes del diseño?, ¿qué opinión tienen los futuros implementadores sobre la apuesta del diseño? ¿fueron sus opiniones y visiones incorporadas en dicho proceso?, ¿qué otras dificultades ven otros actores relacionados al Sistema de Justicia Juvenil?, ¿cuáles son las áreas o dimensiones que se proyectan como críticas? y, ¿qué dice la literatura especializada al respecto?

Para ello se identifican tres tipos de actores principales implicados en las fases de diseño e implementación del nuevo SNRSJ:

* Diseñadores: personas que hayan participado en el proceso de diseño legislativo o administrativo del modelo de implementación del nuevo SNRSJ, así como de sus Comisiones y Comités considerados en su proyecto de ley.
* Futuros implementadores: personas que, por su función, cargo o desempeño, se encuentran potencialmente llamadas a implementar el nuevo SNRSJ.
* Terceros relacionados: personas que, sin haber participado del proceso de diseño y sin estar directamente llamadas a su implementación, se encuentran relacionadas con el Sistema de Justicia Juvenil como interventores del proceso judicial, o bien, sean administradores o trabajadores de OCAs.

## **Objetivo general y objetivos específicos**

El objetivo general es el de analizar las posibles tensiones entre el diseño e implementación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, a partir de la perspectiva de los principales actores relacionados y lo relevado por la literatura especializada en justicia juvenil.

Este objetivo general, se logrará a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

a) Identificar los aspectos críticos para la implementación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil desde la visión de los principales actores relacionados: diseñadores, futuros implementadores y terceros vinculados al ámbito de justicia juvenil.

b) Analizar las posibles tensiones entre la visión de diseñadores e implementadores con las definiciones de la literatura especializada en la materia.

c) Generar orientaciones generales y recomendaciones para una adecuada implementación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil.

## **Estructura de la investigación**

La presente investigación se estructura en base a [●] apartados.

En primer lugar, se presenta el marco metodológico del estudio, en el cual se desarrollan los enfoques metodológicos asumidos para su desarrollo, la descripción del estudio, la identificación de las unidades de análisis, el diseño y delimitación muestral, el detalle de instrumentos aplicados, y el plan de análisis de la información recolectada.

En segundo lugar, se abordan los antecedentes que permiten delimitar espacio temporalmente la presente investigación, así como entregar elementos que propician su contextualización. En este sentido, se describe en términos generales el estado actual del Sistema de Justicia Juvenil en Chile, la tramitación legislativa del nuevo SNRSJ, los objetivos planteados en materia de reinserción social y una breve descripción sobre el entorno social y político en que deberá desenvolverse la implementación del nuevo SNRSJ.

En tercer lugar, se desarrolla el marco conceptual que guía a la presente investigación, con particular énfasis en la importancia de los estudios sobre implementación de políticas públicas, en base a enfoques clásicos de *top-down* y *bottom-up*, además de aquellos enfoques que consideran la dinámica e interacción que existe entre los actores involucrados, como el *policy-network* y el *advocacy coalition framework*. Fuera de ello, se hace referencia a las discusiones entre los procesos de ajuste en la transición del diseño a la implementación, y la importancia de la visión de la burocracia callejera para asegurar el éxito o evitar el fracaso de una política.

En el cuarto lugar se presentan los principales resultados de la investigación, a la luz de la recolección, triangulación y análisis de los datos obtenidos en el estudio, en base a la aplicación de entrevistas semi-estructuradas y el análisis documental de fuentes consideradas como relevantes.

Por último, se ofrecen las conclusiones obtenidas a partir de la investigación, entregando algunos lineamientos generales y recomendaciones concretas, sobre las proyecciones que hacen los actores relacionados del futuro proceso de implementación del nuevo SNRSJ.

# **Capítulo I: Marco metodológico**

## **Diseño metodológico y tipo de estudio.**

El diseño metodológico de la presente investigación se enmarca dentro de un diseño cualitativo, de carácter exploratorio y prospectivo, que busca entregar luces sobre la transición institucional y su modelo de implementación, tomando el caso del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, en reemplazo del actual SENAME en su área de justicia juvenil.

La selección de una metodología cualitativa resulta coherente con los objetivos general y específicos planteados, en tanto este tipo de metodologías se basan más en un proceso inductivo, de explorar y describir los fenómenos a partir de la observación y demás técnicas de recolección de datos, para luego delinear algunas perspectivas teóricas sobre el objeto de estudio (Hernández Sampieri et al., 2014).

Este tipo de estudios permite abordar, de manera previa a su ocurrencia, las creencias, sensaciones y proyecciones de los principales actores relacionados, quienes se encuentran involucrados y conectados con el eventual éxito o fracaso de la apuesta institucional que tomó la esfera política para dar respuesta a un problema socialmente sensible, como es la situación de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.

## **Población y unidades de análisis**

Tal como se ha indicado, la población que se estudiará durante el proceso de investigación corresponde a “los principales actores relacionados con el SNRSJ”, entendiendo por tales, como el conjunto de unidades de análisis que aportarán la evidencia empírica para responder a los objetivos propuestos (Batthyány & Cabrera, 2011).

Las unidades de análisis corresponden a los siguientes perfiles y se asocian a las siguientes propiedades:

Tabla Nº : Unidades de análisis de la investigación

|  |  |
| --- | --- |
| Unidad | Propiedades |
| Actor participante del diseño | Persona que haya participado en el diseño legislativo o administrativo del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ) |
| Actor participante de la implementación | Persona que participará, efectiva o potencialmente, en la implementación del nuevo SNRSJ |
| Actor relacionado al Sistema de Justicia Juvenil | Personas que participan del Sistema de Justicia Juvenil, tales como, jueces/zas, fiscales, defensores/as, profesionales del ámbito psico-social y trabajadores de OCAs |

## **Descripción de técnicas cualitativas utilizadas**

Para el logro de los objetivos específicos indicados se recurrirá a distintas técnicas cualitativas de recolección de información.

De esta forma, para conocer la visión y opinión de los principales actores relacionados se propone el levantamiento de información mediante la realización de entrevistas individuales semi-estructuradas a informantes clavedefinidos en base al diseño muestral que más adelante se expone.

Esta técnica de investigación refiere a la conversación que puede desarrollar un investigador con una persona que goza de algún conocimiento sobre el fenómeno que se pretende analizar, la cual es guiada mediante una pauta de entrevista, pero sin encontrarse regido estrictamente por ella, teniendo la libertad de adaptarse según las respuestas del entrevistado. A través de esta técnica se busca levantar la información que tiene el entrevistado, sin intervenir en ella.

En este sentido, su principal ventaja es la flexibilidad, ya que busca abordar las materias de forma dinámica de acuerdo a la recepción y retroalimentación de los entrevistados, pudiendo decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta (Batthyány & Cabrera, 2011).

Para los objetivos que buscan triangular y relacionar la visión de los principales actores con los enfoques de la literatura especializada, se propone la realización de una revisión bibliográfica y de un análisis documental, mediante la revisión y sistematización de información contenida en fuentes secundarias.

La revisión bibliográfica es un método de recolección de información que consiste en “*detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que pueden ser útiles para los propósitos del estudio, así como en extraer y recopilar la información relevante y necesaria que atañe al problema de investigación (disponible en distintos tipos de documentos)*” (Sampieri, Collado & Baptista, 1997:32). Esta técnica es selectiva, por lo que supone decisiones por parte del investigador en su definición como fuente de información de calidad para los objetivos del presente estudio.

El análisis documental, como técnica de recolección, busca sistematizar, transformar e interpretar datos contenidos en fuentes secundarias, con el objetivo de facilitar su lectura, compararlos e identificar variables de interés que permitan dar una mirada transversal al fenómeno en estudio (Hernández Sampieri et al., 2014). El análisis documental consta de: (i) rastrear e inventariar los documentos existentes y disponibles; (ii) clasificar los documentos identificados; (iii) seleccionar los documentos más pertinentes; (iii) leer y analizar en profundidad el contenido de los documentos (Quintana Peña, 2006).

En el caso particular objeto del presente estudio, se vuelven sumamente relevantes la normativa internacional y nacional relacionada con el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, así como los antecedentes de diseño del nuevo SNRSJ, y lo que la literatura especializada haya abordado en situaciones institucionales similares en ámbitos comparados.

## **Delimitación de la muestra.**

Para conocer la visión de los principales actores relacionados al sistema de ejecución de medidas y sanciones contenidas en la Ley Nº20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, y así cumplir con el objetivo específico Nº 1 planteado en el proyecto investigativo, resultó necesario realizar el diseño muestral identificando las principales variables relevantes para su confección y delimitación.

En este trabajo, primeramente, se identificó a nivel general cuáles serían los criterios generales de inclusión y de exclusión para delimitar las variables a considerar en el diseño y delimitación muestral.

Como criterio de inclusión general, la persona debe tener una vinculación con el sistema de justicia penal adolescente. Este criterio general de inclusión considera las unidades de análisis descritas en la Tabla Nº [●].

Como contrapartida, se plantea un criterio de exclusión, atendidas las propiedades expuestas de cada unidad de análisis. A fin de no generar un levantamiento de información con personas que participan o participarán desde dos prismas distintos en el proceso de cambio institucional hacia el nuevo SNRSJ, pudiendo sesgar la visión pura del diseño o de la implementación misma, se optó porque las personas tuviesen sólo un rol dentro de este proceso político-institucional.

De esta forma, se optó por criterio de exclusión el hecho de que alguna persona hubiese participado o tenga relación con dos o más dimensiones del nuevo SNRSJ. Es decir que, para los actores participantes de la implementación y para aquellos que se encuentren relacionados con el Sistema de Justicia Juvenil, operará como criterio excluyente el hecho de que hubiesen participado también del proceso de diseño del nuevo SNRSJ. Lo anterior, para evitar el cruce de visiones en la proyección del nuevo servicio.

A continuación, se grafica la tabla que plantea los criterios de inclusión y de exclusión:

Tabla Nº : Criterios de inclusión y de exclusión en delimitación muestral

|  |  |
| --- | --- |
| Criterios de inclusión | Criterios de exclusión |
| 1. Generales para todo participante: tener una vinculación con el sistema de justicia juvenil en cualquier lugar del territorio nacional, dentro del período de cambio institucional de SENAME al nuevo SNRSJ. 2. Variantes: tipo y grado de vínculo con el sistema de justicia juvenil, que entregará distintos enfoques y miradas sobre el proceso de cambio institucional. De aquí se puede diferenciar distintos roles de vinculación. | 1. Tener doble participación en alguna de las unidades de análisis indicadas. |

Fuente: elaboración propia.

Una vez definidos los criterios generales de inclusión y de exclusión, para la delimitación muestral se ocupará una metodología no probabilística intencionada, atendidas cuotas de rol en el sistema, el género de la persona y la macrozona en que se desempeña.

Estas variables son incorporadas en una matriz tipológica que permitirá definir, de manera objetiva, el número necesario de entrevistas para dar cumplimiento al objetivo específico asociado.

La matriz tipológica corresponde a un dispositivo muestral que permite hacer operativa una selección de entrevistados/as, mediante la multiplicación de criterios analíticamente relevantes, los cuales fueron originados en base al problema de investigación (Valles, 2007).

Los criterios analíticos utilizados derivan del problema de investigación, del marco teórico y del estado de conocimiento científico del tema. En este caso, son los siguientes:

1. **Rol dentro del sistema de justicia juvenil**:

En esta variable, se armó una tipología compuesta por tres roles según haya desempeñado la persona a entrevistar dentro del proceso de cambio institucional del nuevo SNRSJ:

a.1. Diseño: persona que tenga o haya tenido participación en el diseño del nuevo servicio. Cabe mencionar que, dada la centralidad que opera en el proceso de diseño legislativo e institucional del nuevo SNRSJ, radicado particularmente en el Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, no se considera el cruce de variable geográfica (Macrozona) para las personas participantes del diseño;

a.2. Implementación: persona que se encuentra potencialmente llamada a la futura implementación del nuevo servicio, y que no haya participado en su diseño;

a.3. Participación: persona que tiene un interés o relación con la ejecución de medidas y sanciones penales de la Ley Nº 20.084, pero que no haya participado del diseño ni esté potencialmente llamado a la implementación del servicio, sin perjuicio de poder participar eventualmente en él como tercero relacionado.

1. **Macrozona**

En el caso de implementadores/as y de terceros relacionados/as, y para asegurar recoger aspectos diferenciados entre distintas realidades sociodemográficas, se considera una variable territorial que distingue tres grandes macrozonas a nivel nacional:

b.1. Norte: compuesto desde la región de Arica y Parinacota hasta la región de Coquimbo, inclusive;

b.2. Centro**:** integrado desde la región de Valparaíso a la región del Bío-bío, inclusive; y

b.3. Sur: desde la región de la Araucanía hasta la región de Magallanes y la Antártica chilena.

1. **Género**

Junto a ello, se consideran además 2 variables de género (masculino/femenino), buscando un diseño muestral equitativo y con representatividad paritaria entre personas con identidad de género masculina y femenina.

A continuación, se grafica la matriz tipológica del diseño muestral, que nos permite definir el número de entrevistas necesarias a realizar para asegurar un levantamiento que sature teóricamente y que dé garantías de un grado de representatividad cualitativa, asegurando paridad de género y diversidad territorial.

Tabla Nº 3: Matriz tipológica de diseño muestral

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rol/género**  **Macrozona** | **Diseño** | | **Implementación** | | **Participación** | | **Total** |
| **Masculino** | **Femenino** | **Masculino** | **Femenino** | **Masculino** | **Femenino** |
| **NORTE** | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **CENTRO** | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **SUR** | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **TOTAL** | **1** | **1** | **3** | **3** | **3** | **3** | **14** |

Fuente: elaboración propia, a partir de

## **Plan de análisis**

El plan de análisis considera tres etapas: la etapa de conceptualización, la de levantamiento de datos y la etapa inferencial.

La primera etapa, esto es, la etapa de conceptualización, se refiere a la definición del objeto de estudio, la conceptualización de las preguntas guías de la investigación y la delimitación de los objetivos propuestos en la presente investigación. Esta etapa definirá también la metodología propuesta, así como el posterior desarrollo de la misma.

La segunda etapa, relacionada al levantamiento de información, considera distintas subetapas.

En un primer momento, se hará un levantamiento documental de aquellos antecedentes escritos que resulten pertinentes al objeto de estudio. Ello se define en base a la relación que tengan con el proceso de transición institucional entre el SENAME y el nuevo SNRSJ, particularmente en aquellas dimensiones relativas al modelo de implementación de este último y sus principales diferencias e innovaciones respecto de su predecesor. En paralelo, se desarrolla también la revisión bibliográfica de la literatura especializada, poniendo acento en aquellas experiencias de investigación en situaciones similares, es decir, instalación de instituciones públicas que desempeñen una labor socialmente sensible, como el trabajo directo con poblaciones vulnerabilizadas.

Este proceso de levantamiento de información implica también el mapeo y detección de los principales actores relacionados, de todos los perfiles indicados en este apartado metodológico: participantes del diseño, de la implementación o con alguna relación con el nuevo SNRSJ, para su posterior contacto. Junto con ello, se iniciará el contacto con las instituciones y personas seleccionadas, para la coordinación de entrevistas y demás reuniones necesarias para obtener la información referida al diseño del nuevo SNRSJ, y las principales áreas críticas que se prevén de su diseño y modelo de implementación.

Por último, la etapa inferencial dice relación con la triangulación y análisis de toda la información cualitativa recogida, a través de la cual se podrán realizar inferencias y delinear conclusiones y recomendaciones para el futuro proceso de implementación y puesta en marcha de la nueva institucionalidad.

# **Capítulo II: Antecedentes y justificación del problema de estudio**

## **Marco normativo de referencia**

En nuestro país, el marco normativo de referencia se compone de las disposiciones contenidas en distintos instrumentos internacionales relacionados con la justicia juvenil, así como de la normativa interna relacionada con la materia.

En el plano internacional, distintos instrumentos internacionales entregan directrices a los Estados para orientar la implementación de un sistema especializado para jóvenes infractores, basado en el enfoque de derechos, respetando siempre el interés superior del/de la adolescente y que promueva la reinserción social de los/as jóvenes.

El principal instrumento internacional en la materia corresponde a la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue suscrita y publicada en Chile en 1990. Desde su publicación, se asume el paradigma del enfoque de derechos reconociendo a niños y niñas como titulares activos de sus propios derechos y no como un objeto de protección de los Estados.

En particular, este cambio de paradigma supone también el reconocimiento del principio de autonomía progresiva de los/as jóvenes. Este, según indica el Comité de Derechos del Niño en su Observación General Nº12 del año 2009, se recoge por la CDN en el artículo 12 que llama a los Estados a “*garantizar a todo niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño*” (Comité Derechos del Niño, 2009).

Sobre la materia, el artículo 37 prohíbe la aplicación de pena capital y de presidio perpetuo calificado a menores de 18 años, determina el encarcelamiento como herramienta de *última ratio,* obliga a la separación respecto de las secciones de adultos en los recintos penitenciarios y obliga a entregar servicios de asistencia jurídica. Por otro lado, el artículo 40 reconoce los principios de legalidad, de presunción de inocencia, el derecho a un justo y racional procedimiento, y la importancia de promover la reinserción social de los/as adolescentes con la ley penal.

Fuera de la CDN, existen otros instrumentos que también entregan orientaciones a los Estados en materia de justicia juvenil. A modo referencial se identifican los siguientes instrumentos y se expone someramente su contenido general:

Tabla Nº 4: Instrumentos internacionales sobre justicia juvenil

|  |  |
| --- | --- |
| **Instrumento** | **Contenido general** |
| Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos | Aprobadas en 1977 por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, entregan orientaciones para los sistemas penales de adultos. Sin embargo, plantean “Reglas de aplicación general” que resultan aplicables a los sistemas de justicia juvenil. En este sentido, incorporan reglas sobre la necesaria capacitación del personal penitenciario, la prohibición de tortura y tratos crueles, así como la obligación de prestar servicios de salud, educación y recreación. |
| Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) | Adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 1985, declaran que los sistemas de justicia juvenil deberán asegurar la protección de los/as jóvenes y garantizar una pena proporcionada a las características particulares de cada joven. |
| Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) | Producto del Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, en 1990, establecen las normas para la prevención de la delincuencia juvenil y la integración social de todos/as los/as jóvenes, reconociendo un grado de participación sus procesos de socialización. |
| Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) | Adoptadas en 1990, entregan directrices para la aplicación de mecanismos no privativos de libertad dentro del sistema de justicia. Dentro de sus objetivos está promover una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal y también, fomentar entre los infractores el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad |
| Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana) | Fueron adoptadas por la Asamblea General en 1990, y busca entregar patrones prácticos de referencia y orientación a los profesionales que participen en la administración del sistema de justicia de menores. Su objetivo es establecer normas mínimas aceptadas por las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y de fomentar la integración en la sociedad. |
| Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal | Fueron elaboradas en 1997 a partir de la reunión de un grupo de expertos sobre la elaboración de un programa de acción para promover la utilización y aplicación efectiva de las reglas y normas internacionales de justicia de menores. |

En el plano nacional, y al momento de la presente investigación, la normativa asociada al Sistema de Justicia Juvenil se compone de distintas normas, teniendo como principal referente normativo a la Ley Nº 20.084, que establece la Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA).

La publicación de la LRPA vino a responder a la crítica constante sobre la falta de adecuación de un sistema penal especializado a la población juvenil, que difiriera de manera sustancial al proceso de adultos, y respondiera de mejor medida a los mandatos de la CDN.

De esta manera, determina el rango etario punible en nuestro país, definiendo como imputables penalmente a aquellos/as jóvenes entre 14 años hasta antes de cumplir los 18 años de edad; determina las penas aplicables a la población juvenil; establece los plazos máximos de sanción penal; y demás obligaciones que deben cumplir las instituciones, profesionales y organismos colaboradores involucrados.

De esta manera, la LRPA buscó ajustar la normativa nacional a las garantías propias de la Constitución y de los instrumentos internacionales que regulaban la materia (Langer & Lillo, 2014). Así, se planteó como finalidad del nuevo sistema de justicia penal el que tuviese un fin preventivo especial para los/as adolescentes. En otras palabras, el sistema normativo penal debiera tener como propósito el contribuir a la reinserción social de los/as jóvenes condenados/as (artículo 20, Ley N°20.084).

Este fin de prevención especial positiva se logra, bajo los preceptos de la LRPA, mediante la responsabilización de los adolescentes por los hechos cometidos, como parte del proceso de intervención para la reinserción social.

## **Sistema de Justicia Juvenil en Chile**

El Sistema de Justicia Juvenil se define como “*la legislación, las normas y reglas, los procedimientos, los mecanismos y las disposiciones aplicables específicamente a los niños considerados infractores y a las instituciones y los órganos creados para ocuparse de ellos*” (Comité Derechos del Niño, 2019).

Dado el marco normativo de referencia identificado en el subapartado anterior, el componente institucional que encuadra al Sistema de Justicia Juvenil en Chile se compone de las siguientes instituciones:

* **Policías**: correspondientes a Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, tienen a su cargo la detención, puesta a disposición de tribunales y realización de diligencias encomendadas por el Ministerio Público en la persecución de delitos cometidos por jóvenes.
* **Poder Judicial**: tiene por función el conocimiento y fallo de los hechos que revistan caracteres de delito, sometidos a su conocimiento por actuación del Ministerio Público.
* **Defensoría Penal Pública**: institución encargada de proveer los servicios de asistencia, orientación y representación jurídica de jóvenes en conflicto con la ley penal.
* **Ministerio Público**: órgano persecutor, a cargo de la facultad exclusiva de investigar penalmente aquellos hechos que revistan caracteres de delito.
* **SENAME**: organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUDDHH) que, en materia de Justicia Juvenil, se encarga del control y de la ejecución de medidas y sanciones penales contenidas en la Ley Nº20.084, pudiendo ejecutarlas por sí o a través de terceros acreditados para ello.

A continuación, se propone un diagrama de flujo que grafica el rol de cada una de las instituciones identificadas:

Ilustración Nº 1: Instituciones que integran el Sistema de Justicia Juvenil

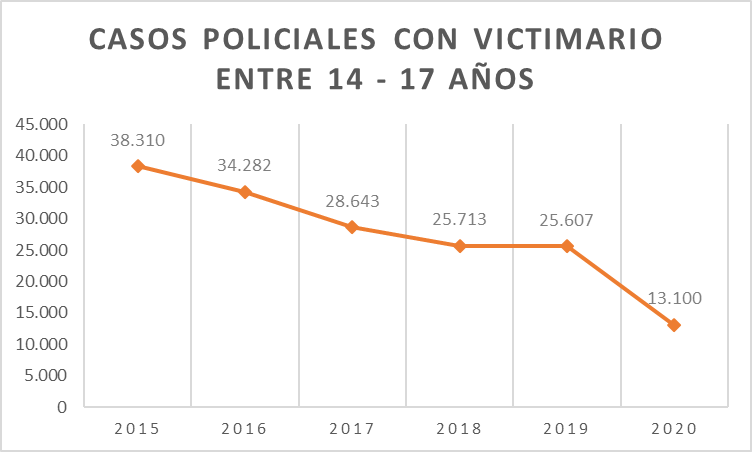
Las instituciones someten su actuar a lo dispuesto en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que se encuentren vigentes en el país. De esta manera, se engloba el Sistema de Justicia Juvenil, a través de los actos que ejecuten las instituciones, dentro de los procedimientos establecidos legalmente y respetando las garantías y derechos consagrados en la Constitución y demás instrumentos internacionales.

## **Delincuencia juvenil en Chile**

Según las cifras publicadas por el Ministerio Público a través de su Boletín Estadístico Anual, durante el año 2020 existió un total de 26.862 delitos ingresados, cometidos por jóvenes entre 14-18 años (incluyendo aquellos jóvenes que cometen un delito el día de su cumpleaños número 18). Esta cifra sufrió una baja considerable respecto a lo publicado en el año 2019, que arrojaba un total nacional de 35.082 delitos, similar al del 2018 en que se registraron 34.880 delitos ingresados, cometidos por jóvenes.

Similar tendencia muestran las estadísticas policiales publicadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En ellas, se expone que los casos policiales con victimario menor a 18 años y mayor de 14, han venido disminuyendo en los últimos años, con una considerable disminución a contar del inicio de la pandemia durante el año 2020, tal como se grafica a continuación:

Ilustración Nº 2: Prevalencia de participación delictual



Fuente: Elaboración propia, a partir de las cifras publicadas por el Centro de Estudios y Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Sobre ello, existen las estadísticas judiciales muestran un fenómeno relevante en la delincuencia juvenil chilena, esto es que el volumen de delitos cometidos por personas menores de 18 años resulta imputable a un pequeño grupo de jóvenes que reinciden constantemente en la conducta criminal.[[2]](#footnote-2)

## **Rol de SENAME**

Ahora bien, pese a los importantes avances en materia penal juvenil respecto al cumplimiento de estándares internacionales recogidos por Chile, su evaluación no ha sido positiva, en tanto desde su aplicación no se ha logrado una efectiva reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley penal, ni existe una adecuada gestión en la ejecución de sanciones, así como tampoco garantizó la especialización orgánica que se esperaba de los intervinientes en el Sistema de Justicia Juvenil.

Estos puntos críticos del Sistema de Justicia Juvenil chileno fueron utilizados como base para la argumentación del proyecto de ley que buscó crear un nuevo servicio a cargo de la ejecución y control de medidas y sanciones penales para la población juvenil. El Mensaje Presidencial señala al respecto que:

“*(…) Se requiere de una* ***nueva institucionalidad****, capaz de ‘implementar* ***orientaciones técnicas uniformes e idóneas’****, que debe ir acompañada de ‘un cambio en los paradigmas de intervención’, que incluya un ‘diseño planificado que* ***guíe los procesos de cumplimiento y progresión de las sanciones’*** *(un ‘modelo de intervención’) y que cuente con los recursos humanos y materiales necesarios,* ***corrigiendo los efectos perversos o disruptivos que ofrece el sistema de financiamiento de los programas subvencionados****; disponiendo de información unificada y suficiente para adoptar decisiones que* ***favorezcan una mejora técnica y de gestión en forma progresiva****; de una* ***oferta especializada*** *para cumplir con las diversas acciones que comprende la intervención y, realizar un* ***monitoreo y seguimiento*** *en el ámbito técnico que conlleva su ejecución”* (extracto del mensaje contenido en el Boletín 11.174-07).

Ante este diagnóstico, el Ejecutivo envía el Boletín Nº 11.174-07 (Mensaje Nº 16-365) que busca crear un nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ). Este servicio tendrá por objeto administrar y ejecutar las medidas y sanciones contempladas por la Ley N°20.284, mediante el desarrollo de programas que contribuyan a la modificación de la conducta delictiva y la integración social de los jóvenes sujetos de su atención.

## **Entorno inestable para la implementación**

### Temor al delito

Estudio de Paz Ciudadana de 2020 muestra cómo baja la tasa de victimización, alcanzando niveles históricos, pero al mismo tiempo, se mantiene alta la percepción de temor al delito. “El reporte muestra que, a pesar de la baja en los hogares con víctimas, el nivel de temor alto se mantiene entre los años 2019 y 2020, especialmente porque un 55,1% cree que el actual nivel de delitos de su comuna aumentará en los próximos 12 meses.”

### Mala reputación SENAME

### Inicio de Mejor Niñez con problemas

# **Capítulo III: Marco conceptual**

* 1. Enfoque en la implementación (top-down/bottom-up/AdvocacyCoalitionFramework/PolicyNetwork)
  2. Discusión sobre los desajustes entre diseño e implementación (Enfoque interpretativo de las políticas públicas)
  3. Rol de los burócratas de nivel de calle (traducción del diseño de la política en la implementación)

# **Resultados**

# **Conclusiones**

# **Referencias bibliográficas**

Batthyány, K., & Cabrera, M. (Eds.). (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Departamento de Publicaciones de la Unidad de Comunicación de la Universidad de la República de Uruguay.

Comité Derechos del Niño. (2009). *Observación general No 12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado*. 33.

Comité Derechos del Niño. (2019). *Observacion general No24.pdf*.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*.

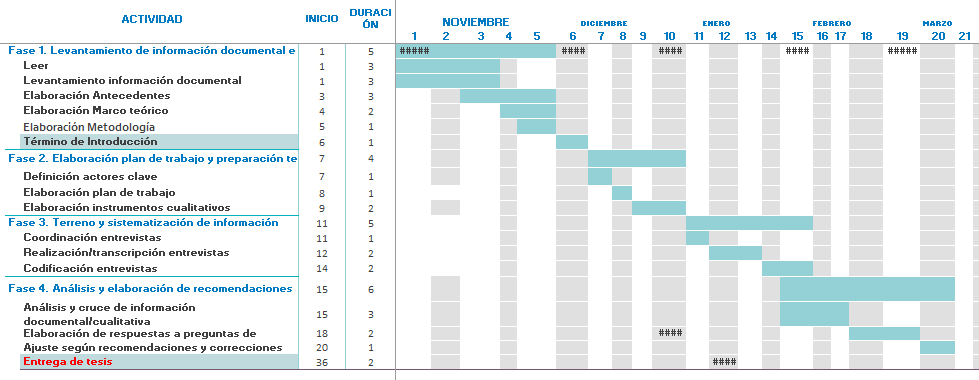
Langer, M., & Lillo, R. (2014). Reforma a la justicia penal juvenil y adolescentes privados de libertad en Chile: Aportes empíricos para el debate. *Política criminal*, *9*(18), 713-738. https://doi.org/10.4067/S0718-33992014000200013

Quintana Peña, A. (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. *Investigación cualitativa*, 38.

Valles, M. (2007). *Entrevistas cualitativas*.

# **Anexos**

Propuesta de Carta Gantt (a revisar con guía)



1. Entre ellas, se encuentran la Libertad Asistida (PLA), Libertad Asistida Especial (PLE), Prestación de Servicios en Beneficio de la Comunidad (PSBC), y Reparación del daño. [↑](#footnote-ref-1)
2. En abril del año 2019, el diario La Tercera reportó, en base a las cifras publicadas por el Ministerio Público, que un 17% del total de jóvenes involucrados en delitos agrupaban el 49% de las causas ingresadas bajo la Ley Nº 20.084. Noticia disponible online en: [Menores infractores: el 17% concentra la mitad de los delitos cometidos por adolescentes - La Tercera](https://www.latercera.com/nacional/noticia/menores-infractores-17-concentra-la-mitad-los-delitos-cometidos-adolescentes/595074/) [↑](#footnote-ref-2)