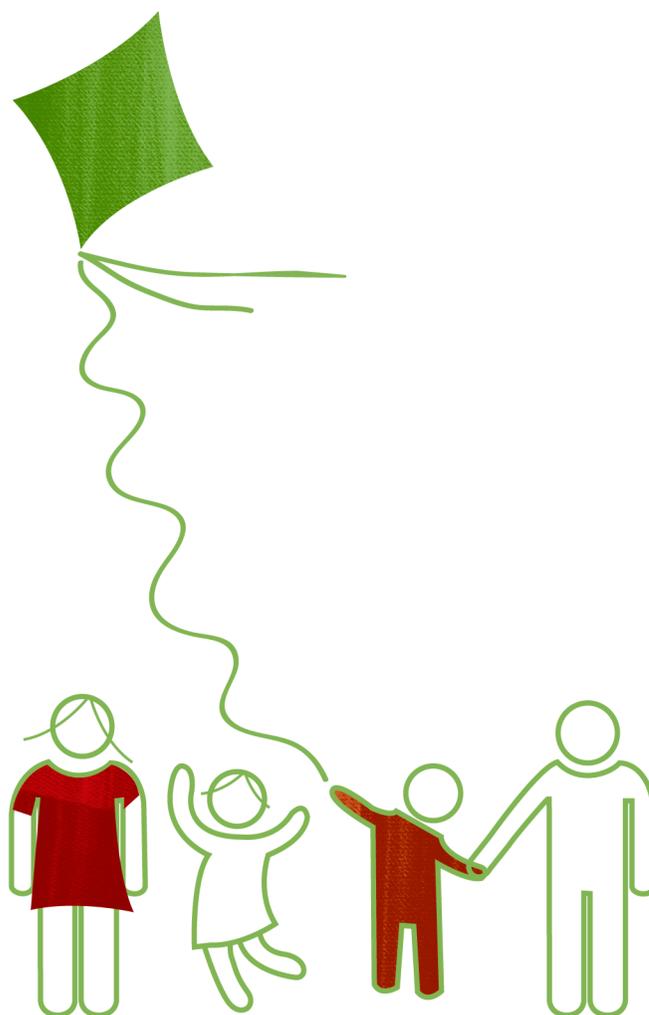


Intervenciones destinadas a la prevención de conductas delictivas en niños, niñas y adolescentes

Propuestas para el periodo de Gobierno 2018-2022



Intervenciones destinadas a la prevención de conductas delictivas en niños, niñas y adolescentes

Propuestas para el periodo de Gobierno 2018-2022

Ana María Morales Peillard
Ulda Omar Figueroa Ossa
Gayle Maclean Carrasco
Gabriel Moraga Silva
Catalina Bustamante Vargas
Alexander Chacon Sandoval

Octubre, 2017

Este estudio fue elaborado por:

Ana María Morales Peillard
Ulda Omar Figueroa Ossa
Gayle Mac-Lean Carrasco
Gabriel Moraga Silva
Catalina Bustamante Vargas
Alexander Chacón Sandoval

Edición:

Unidad de Comunicaciones de Fundación Paz Ciudadana.

Diagramación y diseño:

Michèle Leighton Palma.

**Esta publicación pertenece a Fundación Paz Ciudadana y Fundación San Carlos de Maipo (2017).
Todos los derechos reservados ®**

INDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	8
2. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO	26
2.1 Importancia de la prevención temprana de conductas delictivas en niños, niñas y adolescentes	26
2.2 Factores de riesgo y protectores y su importancia en la prevención de conductas delictivas.	26
2.3 Intervenciones focalizadas en factores de riesgo y factores protectores	34
3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	36
4. METODOLOGÍA	37
5. TRATAMIENTO JURÍDICO OTORGADO POR DISTINTOS SISTEMAS DE JUSTICIA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INIMPUTABLES QUE REALIZAN CONDUCTAS DELICTIVAS	42
5.1 Marco jurídico que sustenta a la reacción estatal ante las conductas delictivas realizadas por NNA inimputables.	42
5.1.1 Sobre el concepto jurídico de imputabilidad.	42
5.1.2 Normas internacionales que regulan la reacción estatal ante conductas delictivas realizadas por NNA inimputables.	43
5.2 Regulación legal en el sistema de justicia nacional de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA inimputables que realizan conductas delictivas.	46
5.2.1 La edad de imputabilidad en el sistema de justicia nacional y su evolución.	46
5.2.2 Regulación legal en el sistema de justicia nacional de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.	47
5.3 Regulación legal en España de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.	51
5.3.1 Introducción.	51
5.3.2 Distinción entre situación de desamparo y de riesgo realizada por la Ley 1/1996.	51
5.3.3 Acogimiento de menores en situación de desamparo: acogimiento familiar y residencial.	52
5.3.4 Acogimiento residencial en centros de protección específicos para menores con problemas de conducta.	53
5.4 Regulación legal en Canadá de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.	55
5.4.1 Introducción	55
5.4.2 Los centros de protección regulados por la Youth Protection Act en Québec, Canadá.	55
5.4.3 Medidas de protección que pueden ser solicitadas por el director de los centros de protección.	56
5.5 Regulación legal en Inglaterra y Gales de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.	57
5.5.1 Introducción	57
5.5.2 Consecuencias para los NNA menores de 10 años de la realización de conductas delictivas	58
5.5.3 Consecuencias para los padres de NNA menores de 10 años de la realización de conductas delictivas por parte de sus hijos.	59
5.6 Funcionamiento general de los sistemas jurídicos revisados en el tratamiento otorgado a NNA inimputables.	60

6. REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA EVIDENCIA SOBRE LA EFECTIVIDAD DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN TEMPRANA EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INFRACTORES MENORES DE 14 AÑOS QUE GENEREN EFECTOS EN LA PREVENCIÓN DE CONDUCTAS DELICTIVAS.	64
6.1 Introducción	64
6.2. Estrategias de búsqueda utilizada en la revisión sistemática.	65
6.2.1 Estrategia utilizada para la búsqueda en bases de datos de revistas especializadas y sus resultados.	65
6.2.2 Estrategia utilizada para la búsqueda en sitios web de instituciones vinculadas al objeto de estudio y sus resultados.	66
6.2.3 Estrategia utilizada para la búsqueda en bancos de programas	67
6.3. Reporte de los programas y evaluaciones levantados en la revisión sistemática.	68
6.3.1 Programas que operan en contextos individuales.	68
6.3.2 Programas que operan en contextos familiares.	74
6.3.3 Programas que operan en contextos escolares.	88
6.3.4 Programas que operan en contextos comunitarios.	100
6.3.5 Programas que operan en contextos de desviación del sistema de justicia (divertion)	104
6.4. Conclusiones de la revisión sistemática	106
6.4.1 Análisis por contexto o plataforma de intervención.	107
6.4.2 Conclusiones generales de los programas de intervención revisados.	109
7. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE COSTO-BENEFICIO DE LAS INTERVENCIONES TEMPRANAS PREVENTIVAS EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.	112
7.1. Análisis costo-beneficio	112
7.1.1 Qué es el análisis costo beneficio y para qué sirve	112
7.1.2 Metodología de los análisis costo-beneficio	113
7.2. Evolución del análisis costo beneficio en la prevención temprana de conductas delictivas	114
7.3. Resultados sobre costo-beneficio de programas.	116
7.3.1 Estudio de RAND (Research and Development Corporation)	116
7.3.2 Aos et al. (2004)	117
7.3.3 Washington State Institute for Public Policy (WSIPP)	120
7.4. Conclusiones generales sobre la evidencia de costo-beneficio.	122

8. OFERTA ACTUAL DE PROGRAMAS EN CHILE DESTINADOS A LA PREVENCIÓN DE CONDUCTAS DELICTIVAS EN NNA MENORES DE 14 AÑOS 124

8.1	Introducción	124
8.2	Importancia atribuida desde la política pública a la oferta programática destinada a la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años	124
8.2.1	Relevancia de contar con oferta programática destinada a intervenir a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas	124
8.2.2	Institución que debiera coordinar la oferta programática destinada a intervenir a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas	126
8.2.3	Objetivo de la intervención: restitución de derechos o intervención de la conducta infractora.	126
8.2.4	Nudos críticos percibidos por los actores del sistema en la oferta programática destinada a la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años.	127
8.3	Oferta programática pública nacional disponible desde la administración central del Estado.	131
8.3.1	Oferta Servicio Nacional de Menores (Sename)	131
8.3.2	Oferta de la Subsecretaría de Prevención del Delito- Ministerio del Interior y Seguridad Pública	151
8.3.3	Oferta Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS)- Ministerio de Desarrollo Social	154
8.3.4	Oferta Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de Consumo de Drogas y Alcohol	157
8.3.5	Oferta Servicio Nacional de la Mujer	160
8.3.6	Evolución temporal de la oferta nacional	161
8.4	Particularidades del funcionamiento de la oferta programática en el nivel local	162
8.4.1	Particularidades del funcionamiento del CREAD	162
8.4.2	Particularidades del funcionamiento del programa PIE 24 Horas	164
8.4.3	Particularidades del funcionamiento del programa MST	165
8.4.4	Oferta programática implementada a nivel local en la comuna de Peñalolén	166
8.4.5	Oferta programática implementada a nivel local en la comuna de Puente Alto	168

9. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DETECCIÓN Y DERIVACIÓN DE CASOS DE NNA MENORES DE 14 AÑOS QUE REALIZAN CONDUCTAS DELICTIVAS Y SU VOLUMEN DE INGRESOS 170

9.1	Mecanismos de detección y derivación de casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas	170
9.1.1	Introducción	170
9.1.2	Detección de casos en el programa seguridad integrada (PSI) 24 Horas de Carabineros de Chile.	174
9.1.3	Detección y derivación de casos del Programa de Atención Integral Familiar (PAIF) 24 Horas de la Subsecretaría de Prevención del Delito.	178
9.1.4	Detección y derivación de casos realizado por los Tribunales de Familia	182
9.1.5	El Programa 24 Horas del Servicio Nacional de Menores.	185
9.2	Volumen de ingresos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas al programa PSI 24 Horas, a los tribunales de familia y a programas de la red Sename 24 Horas.	185
9.2.1	Volumen de ingresos al programa PSI 24 Horas (listado 24 Horas)	185
9.2.2	Volumen de ingresos a los tribunales de familia	188
9.2.3	Volumen de ingresos a programas Sename	191
9.3	Diagnóstico del sistema de detección y derivación de casos.	193
9.3.1	Problemas en el ámbito de la detección de casos.	193
9.3.2	Problemas en el ámbito de la derivación de casos	196
9.3.3	Problemas de sub-registro de casos	198

10. CATASTRO DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN EN MENORES DE 14 AÑOS QUE REALIZAN CONDUCTAS DELICTIVAS A IMPLEMENTAR EN NUESTRO PAÍS. 200

10.1	Programas basados en la evidencia que cuentan con experiencias de implementación en Chile	200
10.1.1	Terapia Multisistémica (MST).	200
10.1.2	Programa de Parentalidad Positiva (Triple P)	201
10.1.3	Terapia Familiar Funcional	201
10.1.4	Comunidades que se cuidan (Communities That Care)	202
10.2.	Propuesta de oferta programática para NNA inimputables a implementarse a nivel nacional.	202
10.2.1	Listado de la oferta programática propuesta y sus criterios de selección.	203
10.2.2	Revisión de los programas de prevención para la primera infancia	206
10.2.3	Revisión de los programas de prevención para contextos educacionales	208
10.2.4	Revisión de los programas de prevención para contextos domésticos, institucionales o comunitarios.	217
10.2.5	Revisión de los programas de prevención multinivel.	228
10.2.6	Otras ofertas programáticas basadas en evidencia implementadas en Chile.	236

11 LINEAMIENTOS DE REFORMAS PARA REGULAR LA ADECUADA INTERVENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INFRACTORES INIMPUTABLES. 238

11.1.	Introducción	238
11.2.	Metodología	238
11.3.	Resultados del análisis de la discusión en el marco del Panel de Expertos.	240
11.3.1	Análisis de las propuestas transversales al sistema	240
11.3.2	Análisis de las propuestas específicas en materia de detección y derivación de casos.	243
11.3.3	Análisis de las propuestas específicas en materia de intervención de casos.	245
11.4.	Propuestas de Política Pública para NNA inimputables	246
11.4.1.	Antecedentes	246
11.4.2.	Magnitud de la problemática	248
11.4.3.	Áreas estratégicas de la Propuesta	250

12. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 260

12.1.	Referencias de la sección “antecedentes del estudio”	260
12.2.	Referencias revisión normativa	261
12.3.	Referencias revisión sistemática	264
12.4.	Referencias capítulo costo-beneficio	267
12.5.	Referencias revisión de oferta programática nacional y diagnóstico del sistema de detección y derivación	268
12.6.	Referencias catastro de programas	268

1

RESUMEN EJECUTIVO

1.1. Introducción

Este estudio busca analizar la oferta existente, tanto en Chile como en la experiencia comparada, en materia de intervenciones destinadas a la prevención de conductas delictivas de niños, niñas y adolescentes inimputables, así como la regulación legal que permite la adecuada prestación de ella, con miras a efectuar propuestas de mejora de la política pública nacional en ambas materias.

En consecuencia, la investigación indagó en intervenciones que tienen como objeto a niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) menores de 14 años que realizan conductas delictivas, respecto de los cuales no es posible exigir responsabilidad penal (y por ende imponer como sanción una pena) en razón de que son considerados por el sistema de justicia como “inimputables”.

Para ello, cada uno de sus capítulos describe y analiza estas problemáticas desde distintas perspectivas.

En primer lugar, se revisa el marco conceptual y teórico en que se sustentan las intervenciones realizadas a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, dando cuenta de la importancia de la prevención temprana en esta población. Con el objeto de observar cómo es regulada esta materia en otros países, se describe el tratamiento jurídico otorgado a NNA inimputables que realizan conductas delictivas en Chile y en 3 sistemas jurídicos comparados (España; Inglaterra y Gales; y en el Estado de Ottawa, Canadá).

Luego, se hace una descripción de la oferta actual de programas en Chile destinados a la prevención de conductas delictivas en NNA (primaria y secundaria), describiendo en específico sus estructuras programáticas, sus modelos de gestión e intervención y los resultados obtenidos por ellos. Se prosigue, realizando una descripción y un diagnóstico del sistema de detección y derivación de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas en Chile, y del volumen de ingresos de éstos a los programas PSI 24 horas, 24 horas Sename y a los tribunales de familia.

A continuación, se reportan los resultados de una revisión sistemática de la evidencia sobre la efectividad de programas de intervención temprana de conductas delictiva en NNA infractores que incluyen a menores de 14 años. Luego de ello, se revisa brevemente la evidencia internacional sobre el costo-beneficio de las intervenciones tempranas de la delincuencia de NNA.

Acto seguido, se realiza una propuesta de programas de intervención para ser implementados en Chile, la que se elabora a partir de un catastro de programas recogidos en la revisión sistemática previamente realizada.

Para finalizar, se realizan propuestas de política pública para regular la adecuada intervención de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

2.2. Marco conceptual y teórico que sustenta las intervenciones realizadas a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas

Para propender a la prevención de los delitos, la criminología ha buscado desde sus inicios identificar sus causas. Si bien, históricamente las investigaciones criminológicas de jóvenes infractores se concentraron en la adolescencia tardía, estudios asociados principalmente a la llamada “criminología del desarrollo y del curso de la vida” dieron cuenta de la importancia de la prevención temprana del delito. Esta corriente criminológica releva las ideas de “carreras criminales”, “factores de riesgo” y “aprendizaje social”, en torno a las cuales se generan tres teorías centrales para la criminología del desarrollo: la teoría del curso de la vida (Laub y Sampson, 1993); la teoría de la doble vía (Moffit, 1993 y 2002); y la teoría del potencial antisocial cognitivo integrado (Farrington, 2003).

En ese contexto cobra relevancia conocer cuáles son los factores de riesgo que aumentan las probabilidades de que NNA se involucren en la realización de conductas delictivas a edades tempranas, en cuanto variables sociales, familiares e individuales cuya intervención permite prevenir su realización, y como contrapartida, el conocer las variables que pueden ser consideradas como “factores protectores”, en cuanto anulan o morigeran el efecto de los factores de riesgo.

Diversos estudios longitudinales de delincuencia han permitido descubrir las trayectorias en el curso de vida de un individuo e identificar aquellos factores involucrados en cada una de las distintas trayectorias. En general, estos estudios (Farrington, 2003; Redondo, et al., 2011; Requena, 2014, entre otros) concluyen que: i) el inicio temprano en conductas delictivas aumenta las posibilidades de desarrollar una carrera criminal prolífica y de relativa larga duración, ii) el inicio del involucramiento delictual tiene lugar con mayor frecuencia entre los 8 y los 14 años, iii) el tipo de delito cometido varía según la edad del hechor, y iv) aproximadamente el 5% de todos los jóvenes que han cometido una infracción, persisten en la delincuencia, deviniendo en delinquentes adultos prolíficos. Cabe tener presente que se trata de una combinación compleja en la que no es posible determinar cuáles factores y en qué dosis generarán el comportamiento delictivo y aunque varios factores de riesgo son comunes en una gran proporción de los jóvenes que delinquen, los patrones y la combinación particular de estos varía entre cada NNA.

La investigación criminológica realizada en la materia ha identificado los siguientes factores de riesgo asociados al involucramiento delictual de NNA, los que se agrupan en torno a las categorías contenidas en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 1: Factores de riesgo y factores protectores

Categoría	Factor de riesgo	Factor protector
Factores individuales	Comportamiento antisocial	Habilidades sociales
	Factores emocionales	Respeto a las reglas
	Desarrollo cognitivo	
Factores familiares	Parentalidad	Apego familiar
	Maltrato infantil y violencia intrafamiliar	Buena convivencia familiar
	Comportamiento antisocial de los padres	
Factores en grupo de pares	Asociación con pares desviados	Interacción con pares pro-sociales
	Rechazo de los pares	Pares con actitud favorable hacia el comportamiento social
Factores escolares y comunitarios	Desvinculación y fracaso escolar	Oportunidad y reconocimiento en la participación en actividades pro-sociales tanto en la escuela como en la comunidad
	Absentismo y deserción escolar	
	Ausencia de disciplina escolar	
	Desorganización comunitaria	
	Bajo apoyo comunitario	
	Déficit de control social informal	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Redondo, et al., 2011 y Wasserman, et al., 2003.

1

Durante los últimos años, se ha relevado la importancia de promover intervenciones tempranas focalizadas, es decir, aquellas destinadas a superar las limitaciones cognitivas, emocionales y de recursos que puedan afectar los entornos de las personas durante sus primeros años de vida, en población considerada legalmente como inimputable, tanto por razones de protección de derechos como por criterios de efectividad. En definitiva, este trabajo planteará que es posible abordar la prevención en el desarrollo del individuo en cuatro contextos: individual, familiar, comunitario y prejurisdiccional, en consonancia con la experiencia comparada, en la que las estrategias preventivas desplegadas evidencian características comunes tales como: i) ser un área prioritaria de política e inversión pública, ii) intentar reforzar los lazos de los NNA con su medio, iii) intentar disminuir factores de riesgo y promover factores protectores, entre otros.

1.3 Tratamiento jurídico otorgado por distintos sistemas de justicia a NNA inimputables que realizan conductas delictivas

1.3.1 Sobre el concepto jurídico de imputabilidad y regulación del derecho internacional de los derechos humanos sobre NNA que realizan conductas delictivas

Con el objeto de entender las regulaciones realizadas por distintos sistemas jurídicos sobre la reacción estatal ante la realización de una conducta delictiva por parte de NNA consideradas en ellas como inimputables, se describe qué se entiende jurídicamente por imputabilidad y cuáles son las reglas que ha establecido el derecho internacional sobre esta población.

La imputabilidad ha sido entendida como la capacidad general para comprender el carácter ilícito o injusto de un hecho, para sobre la base de dicho conocimiento, decidir actuar conforme o contrario a derecho. Los sistemas de justicia suelen considerar que carecen de estas facultades, entre otros, las personas que no superan una edad determinada, impidiendo que pueda exigirse responsabilidad penal respecto de ellos. Tanto la falta de estas capacidades como la inconveniencia desde un punto de vista preventivo de aplicar sanciones penales a NNA menores de 14 años, justifican que los sistemas de justicia no deban intervenir en estos casos mediante la imposición de sanciones penales y deban hacerlo más bien, interponiendo a estas personas medidas de protección.

Dada la importancia de uniformar la forma como reaccionan los Estados ante la realización de conductas delictivas por parte de NNA inimputables, esto ha sido objeto de regulación por el derecho internacional. Tanto Chile como muchos otros países han suscrito instrumentos internacionales, tales como la declaración de los derechos del niño (1959), la convención de los derechos del niño (1989), las reglas de Beijing (1985) y las directrices de Riad (1990), que entre otras materias regulan el trato Estatal debido a NNA inimputables. En términos generales, estas normas hacen referencia a aquellos elementos que deben ser considerados por los países en sus políticas generales de protección de NNA que realizan conductas delictivas y en la prevención de éstas, regulando además, algunas reglas especiales en materia de debido proceso, privación de libertad y reinserción social de esta población.

1.3.2 Regulación en España de la intervención estatal ante NNA inimputables que realizan conductas delictivas

En España, la responsabilidad penal es exigible siempre a partir de los 14 años de edad, aunque sujeta a reglas especiales hasta los 18 años de edad. Los NNA menores de 14 años son considerados inimputables y las conductas delictivas que realizan son reguladas por la ley 1/1996. Dicha normativa fue objeto de una reciente e importante reforma, en virtud de la ley orgánica 8/2015 que modificó gran parte del título II de la ley 1/1996, el cual actualmente se titula “actuaciones en situación de desprotección social del menor y las instituciones de protección de menores”, y que se encarga de regular dichas materias. Una de las virtudes que le han sido atribuidas a esta reciente modificación, fue que permite atender con oferta separada el caso de los menores en situación de desprotección derivada del incumplimiento de su familia de sus deberes legales para con él (menores en situación

de maltrato, desatención o marginación) y la situación del menor con trastornos de conducta que precisan de tratamiento terapéutico y de un proyecto educativo especializado e individualizado intenso (Vásquez-Pastor, 2016).

1.3.3 Regulación en el Estado de Quebec (Canadá) de la intervención estatal ante NNA inimputables que realizan conductas delictivas

En el caso de Canadá, la responsabilidad penal es exigible a nivel nacional desde los 12 años de edad. Los menores de esa edad son considerados siempre inimputables. Las intervenciones realizadas con NNA menores de esa edad que realizan conductas delictivas son reguladas a nivel provincial. En el caso de la provincia de Quebec, esto es realizado por la *Youth Protection Act*. Dicha norma entrega a los denominados “centros de protección” (órgano administrativo dependiente del Ministerio de Salud y Servicios Sociales), la supervisión de NNA entre 0 y 18 años con diversos problemas en su desarrollo, entre otros, los definidos legalmente como “problemas de comportamiento”. Es este organismo el que luego de evaluar el caso del NNA, decide si remitir el caso a organismos de asistencia o si hay necesidad de solicitar judicialmente medidas de protección a favor del NNA.

1.3.4 Regulación en Inglaterra y Gales de la intervención estatal ante NNA inimputables que realizan conductas delictivas

En el caso de Inglaterra y Gales, la responsabilidad penal es exigible, eventualmente, desde los 10 años, aunque está sujeta a reglas especiales hasta los 18 años de edad. Los menores de esa edad son considerados siempre inimputables y las conductas delictivas que realizan son reguladas por la *Crime and Disorder Act* de 1998. Esta, entrega a la autoridad local la capacidad imponer a los NNA inimputables, previa evaluación de las necesidades de intervención, medidas de protección tales como prohibiciones de acercarse a determinados lugares (*local child curfew*) u órdenes de seguridad (*child safety order*), que tiene lugar cuando un niño o niña al que ya se le ha impuesto la medida anterior vuelve a realizar un hecho considerado como delito o incumple con la prohibición impuesta. En este caso, es posible imponerle de manera obligatoria una orden de seguridad para niños (GOV.UK, 2016). Lo anterior implica que el niño o niña es puesto bajo la supervisión de un equipo denominado “equipo de infractores juveniles” (*youth offending team*) para que realicen una intervención sobre el niño o niña, la que no puede durar menos de 3 ni más de 12 meses. Si bien el incumplimiento de una prohibición de concurrir a determinado lugar es una de las vías de ingreso a los “equipos de infractores juveniles”, no es la única, pues a la oferta que ellos proveen también está disponible para quienes quieran acceder a ella voluntariamente, siendo vías frecuentes de derivación los padres o profesores del NNA o un trabajador social (GOV.UK, 2016). Los “equipos de infractores juveniles”, no dependen ni del Poder Judicial ni de las policías, sino que son funcionarios municipales (en UK, forman parte de los *local council*) y por tanto dependen de la administración local. Su función general es la de ayudar a NNA a mantenerse alejados de las conductas delictuales. Ellos ejecutan algunos programas locales de prevención del delito, asesoran a los jóvenes que han sido arrestados en estaciones de policía o que comparecen ante los tribunales y supervisan a los jóvenes inimputables que han sido condenados a penas en libertad. Ellos toman contacto con los NNA cuando son arrestados o entran en conflictos con la policía (GOV.UK, 2016).

Solo ante el fracaso de ambas medidas, la autoridad local puede solicitar a un órgano judicial la imposición de una orden de cuidado (*care order*) que permite entregar el cuidado del NNA a otras personas o a un centro residencial, siempre sujeto a un plan de intervención individualizado. Existe además, la posibilidad de imponerles medidas a los padres del NNA, tales como ingresar a programas parentales o la suscripción voluntaria o forzada de contratos parentales.

1.3.5 Regulación en Chile de la intervención estatal ante NNA inimputables que realizan conductas delictivas

En el caso de Chile, la responsabilidad penal es exigible siempre a partir de los 14 años de edad, aunque sometida a las reglas especiales de la Ley N°20.084 hasta los 18 años de edad. Los NNA menores de 14 años son considerados inimputables, y las conductas delictivas que realizan son reguladas de manera difusa por el ordenamiento jurídico nacional, existiendo referencias a la materia en la ley de menores (Ley N°16.618), la ley que crea los tribunales de Familia (Ley N°19.968), la ley de subvenciones del Sename (Ley N°20.032) y la ley orgánica del Sename (DL N°2465). Conforme a lo señalado por estas normas, los NNA

1

menores de 14 años que realizan conductas delictivas deben ser puestos a disposición de los tribunales de familia. Al tomar conocimiento de su situación, éstos optan, en la práctica, entre seguir el procedimiento infraccional del artículo 102° de la Ley N°19.968 o iniciar de oficio una causa por protección de derechos (artículo 68° y siguientes) al amparo de las facultades que le otorgan los artículos 8, 7 y 13 de dicha ley. Solo en este último caso, el tribunal de familia puede imponer medidas de protección y derivar al NNA a un programa de intervención, ambulatorio o residencial.

Considerando lo anterior, puede afirmarse que nuestro sistema de justicia no contempla una regulación específica destinada a regular la forma de detectar, derivar e intervenir a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas. Esto tiene como consecuencia que en los tribunales de familia deban respecto de ellos utilizar los mecanismos legales contemplados para los NNA vulnerados en sus derechos, el que está destinado a otros fines y no necesariamente permite detectar e intervenir eficazmente a esta población, a diferencia de la experiencia comparada analizada en la que suele existir una regulación específica en la materia, definiéndose legalmente cuando un NNA tiene conductas de riesgo delictivo y contemplándose procedimientos para su derivación a programas de intervención de manera voluntaria (por vía administrativa), u obligatoria (por vía judicial).

1.4 Oferta actual de programas en Chile destinados a la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años

1.4.1. Importancia atribuida desde la política pública a la oferta programática destinada a la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años

Con el objeto de conocer sobre la importancia atribuida a la prevención temprana del delito por parte de diversos actores involucrados en la dirección y ejecución de programas que intervienen a NNA menores de 14 años que realizan conductas de riesgo delictual, se realizaron 16 entrevistas a directivos y funcionarios de la Subsecretaría de Prevención del Delito (en adelante, SPD), del Servicio Nacional de Menores (en adelante, Sename), de Carabineros de Chile y a jueces de familia del centro de medidas cautelares de Santiago. También se entrevistaron a directivos y funcionarios vinculados a programas de intervención de las municipalidades de Puente Alto y Peñalolén, por ser dos de las comunas que destacan por haber impulsado oferta programática en la materia desde el nivel local, y por ser de aquellas con un mayor número de ingresos en el listado PSI 24 horas¹.

En este ámbito, los distintos actores públicos entrevistados dieron cuenta de la relevancia de contar con programas especializados destinados a la prevención temprana del delito. Ello pues la infancia y adolescencia es vista como una etapa relevante para el ingreso a la actividad delictual y porque esta clase de intervenciones son además, una forma segura, duradera y eficaz de prevenir el delito en esta etapa del ciclo vital. Sin embargo, estos actores reconocen que la importancia del tema no se condice en la existencia de políticas públicas nacionales en la materia, considerando que se trata de un tema escasamente promovido por la institucionalidad pública. También fueron objeto de debate temas tales como, la institución que debiera coordinar la oferta programática en la materia (Oficina de Protección de Derechos, Subsecretaría de Prevención del delito o el Ministerio de Desarrollo Social), el objeto de sus intervenciones (restitución de derechos o intervenir conductas de infractoras), y la existencia de diversos nudos críticos en la institucionalidad destinada a promover la oferta programática. En este último ámbito destacan como nudos críticos: i) el desconocimiento de la oferta existente en la materia, ii) la fragmentariedad de la oferta, iii) la falta de un perfil de intervención definido, iv) las dificultades para realizar intervenciones en contextos residenciales y v) la tendencia a promover la institucionalización de los NNA.

1. Según se describirá con mayor detalle en el acápite 5.1, del presente resumen ejecutivo, el listado PSI 24 horas es elaborado por Carabineros de Chile y busca levantar, sistematizar y reportar información sobre todos los NNA menores de 18 años que ingresan a cada comisaría del país por haber sido vulnerados en sus derechos o por haber realizado conductas delictivas (ingresando en calidad de “infractores de ley”, si tienen entre 14 a 18 años, o ingresando como “inimputables”, si son menores de 14 años de edad).

1.4.2 Oferta programática pública nacional disponible desde la administración central del Estado

Con el objeto de realizar una descripción de la oferta programática pública disponible desde la administración central del Estado, se realizó una revisión y sistematización de información obtenida de fuentes secundarias, la que fue complementada con información otorgada por las personas entrevistadas. De ello, fue posible apreciar que en Chile la oferta de programas para NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas es provista en gran medida por las siguientes instituciones: el Sename y la SPD.

El Sename es la repartición del Estado, que durante los últimos años, ha provisto la mayor parte de la oferta programática en la materia. Esta se encuentra compuesta, por intervenciones administradas directamente por el servicio (CREAD y programas de familia de acogida) e intervenciones que se adjudican por concursos públicos a organismos colaboradores acreditados (OCA) en algunas de las siguientes líneas de acción: i) centros residenciales, tales como los centros de reparación especializada de atención directa (CREAD), las residencias de protección para mayores (RPM) y las residencias especializadas para mayores con programa especializado adosado (RSP), en sus diversas modalidades); ii) Oficina de Protección de Derechos (OPD); iii) diagnóstico (DAM) y iv) programas, tales como el programa de intervención breve (PIB), el programa de prevención focalizada (PPF), el programa especializado en NNA en situación de calle (PEC), el programa de intervención especializada en NNA que presentan conductas abusivas de carácter sexual (PAS), el programa de intervención integral especializada (PIE) - en su modalidades tradicional y 24 horas -, el programa de protección especializada en reinserción educativa (PDE), el programa de protección especializada para NNA con consumo problemático de alcohol y otras drogas (PDC) y el programa de prevención comunitaria (PPC). A pesar de que no todos estos programas declaran explícitamente en sus orientaciones técnicas el tener como destinatarios a NNA menores de 14 años que realizan conductas de riesgo delictivo, constituye la principal fuente de recepción de estos casos. Sin embargo, salvo programas como el diseñado para intervenir infractores sexuales o el programa PIE 24 horas, en general, las orientaciones técnicas de estos programas no hacen referencia al abordaje de conductas de riesgo delictual, transgresoras o infractoras de NNA menores de 14 años.

En particular, a partir del análisis cualitativo pudo establecerse que en la práctica Sename atiende homogéneamente a NNA vulnerados en sus derechos y a NNA que han realizado conductas de riesgo delictual, otorgándoles indistintamente prestaciones destinadas a la restitución de sus derechos a NNA que tienen necesidades de intervención diversas. Asimismo, llama la atención que ni su ley orgánica reconozca explícitamente a los NNA la necesidad de intervención especializada para los casos que presenta conductas de riesgo delictual, como un sujeto de atención específico, ni sus directivos y funcionarios sean conscientes de la importancia de brindar intervención especializada a esta población. En consecuencia, tanto normativamente como en la práctica, el Sename invisibiliza a los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas bajo la categoría de “NNA vulnerados en sus derechos”, a diferencia de lo que ocurre en la experiencia comparada, donde como se observó, existe un reconocimiento normativo explícito a esta clase de NNA, disponiéndose intervenciones especializadas.

Con menor cobertura que la oferta Sename, la SPD ha contado durante los últimos años con oferta programática en la materia, esto pues, hasta 2013, existió el programa de prevención de violencia escolar (PreVe), y actualmente existe el programa de atención integral familiar (PAIF 24 horas) precisamente destinado a la intervención de NNA que presentan conductas de riesgo delictual. Se trata de programas con un nivel de especialización mayor y que en el caso del componente Terapia Multisistémica (MST) del programa PAIF 24 horas, sí tiene como objetivo explícito la prevención de conductas delictivas a diferencia de los programas de Sename.

En menor medida, otras instituciones públicas proveen o han provisto de oferta programática en la materia. De esta forma, la Subsecretaría de Servicios Sociales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, implementa el programa “piloto de salud mental”, y hasta el año 2014 implementaba el programa “Abriendo caminos”. El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda), contaba hasta el 2015 con el programa “Calle sin alcohol”, y actualmente, implementa los programas “Prevención en establecimientos educacionales”, y “Actuar a tiempo”. Finalmente, el entonces Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), contaba hasta el 2014 con el programa denominado “Educación temprana de la violencia intrafamiliar”.

1

1.4.3 Particularidades del funcionamiento de la oferta programática a nivel local: experiencia de las comunas de Puente Alto y Peñalolén

En base a las entrevistas realizadas a actores en el nivel local, fue posible dar cuenta de la oferta municipal en dos de las comunas que cuentan con mayor desarrollo de programas de prevención temprana del delito: Peñalolén y Puente Alto. En el caso de la primera, ella cuenta con los programas que forman parte de la red de programas 24 horas, contando con oferta de los programas PPF, PIE 24 horas (junto a sus componentes accesorios PDC y PDE) y PAIF 24 horas. Esta oferta es complementada con la que provee directamente el Municipio, por medio del centro de prevención social, dependiente de la Dirección de seguridad ciudadana, el que implementa los programas “Construyendo a tiempo” (CAT) y “Triple P”. La comuna de Puente Alto, también cuenta con programas de la red 24 horas, en concreto, con oferta de los programas PIB, PIE y PAIF 24 horas. Esta oferta es complementada con la que provee directamente el Municipio, por medio del departamento de seguridad humana, y que se compone del “Programa NNA”, y los programas “Extensión horaria” y “Casas de estudio”.

1.5 Descripción del sistema de detección y derivación a oferta programática de casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas. Volumen ingresos del sistema y diagnóstico de su funcionamiento

1.5.1 Descripción de los mecanismos de detección y derivación de casos de los programas PSI 24 horas y PAIF 24 horas; de los tribunales de familia, y del programa 24 horas Sename

Con el objeto de realizar un diagnóstico del sistema de detección y derivación de esta población, que se integra por los mecanismos dispuestos para ello por los programas PSI 24 horas, PAIF 24 horas, 24 horas Sename y por el procedimiento judicial llevado a cabo por los tribunales de familia, se describen su funcionamiento y se da cuenta del volumen de casos que ingresan a cada uno de ellos.

La principal vía de detección de casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas a la oferta programática disponible es el listado 24 horas, elaborado por Carabineros de Chile (específicamente por la Zona Nacional de la Familia y la infancia – Zonafam) en el contexto del programa PSI 24 horas (1.939 ingresos el año 2015). Se trata de un listado en el que se registra a los NNA de todas las edades que ingresan diariamente a las unidades policiales ubicadas en las comunas adscritas al programa, sea que lo hagan por haber padecido una vulneración en sus derechos, caso en el cual son registrados en el listado como “vulnerados”, o por haber sido denunciados por particulares o sorprendidos por la policía realizando conductas delictivas. En este último caso, el listado distingue entre los NNA que realizan estas conductas y tienen entre 14 y 18 años, los que son ingresados en la categoría de “infractores de ley”, y quienes realizan estas conductas siendo menores de 14 años, los que son registrados en la categoría “inimputables”. Es este listado, al que Carabineros aplica un filtro por comuna, el que la institución distribuye entre las 302 comunas con las cuales a la fecha ha suscrito convenios que le permiten hacerles llegar esta información. De manera paralela, Carabineros de Chile hace llegar a los tribunales de familia las denuncias por las conductas delictivas que han dado lugar a que los NNA inimputables hayan sido conducidos a la unidad policial. En el caso de las demás instituciones del sistema, en general, reciben casos derivados desde el programa PSI 24 horas de Carabineros de Chile, aunque también tienen algunos mecanismos de detección de casos autónomos.

Otro mecanismo de detección de casos, que cumple funciones de evaluación y derivación, es el programa PAIF 24 horas de la SPD. Este se encuentra actualmente implementado en 36 comunas del país y se conforma de dos componentes, un Equipo de Detección de Casos (EDT) y un programa de intervención (el programa terapia multisistémica –MST-). Si bien el programa se insuma de los casos detectados por el listado 24 horas de Carabineros, también recibe algunos casos derivados desde los tribunales de familia o detecta autónomamente casos dentro de su territorio, fundamentalmente en redes comunales tales como los colegios municipales. En materia de derivación de casos, cobra protagonismo la figura de los EDT, quienes evalúan los casos que reciben del listado 24 horas utilizando un instrumento diagnóstico estructurado (Asset), clasificando a los NNA

acorde a su riesgo delictual, variable que les permite derivarlos a la oferta programática más pertinente a sus necesidades de intervención (aquellos de alto riesgo delictual son derivados al programa MST, y los demás a la oferta del programa 24 horas Sename).

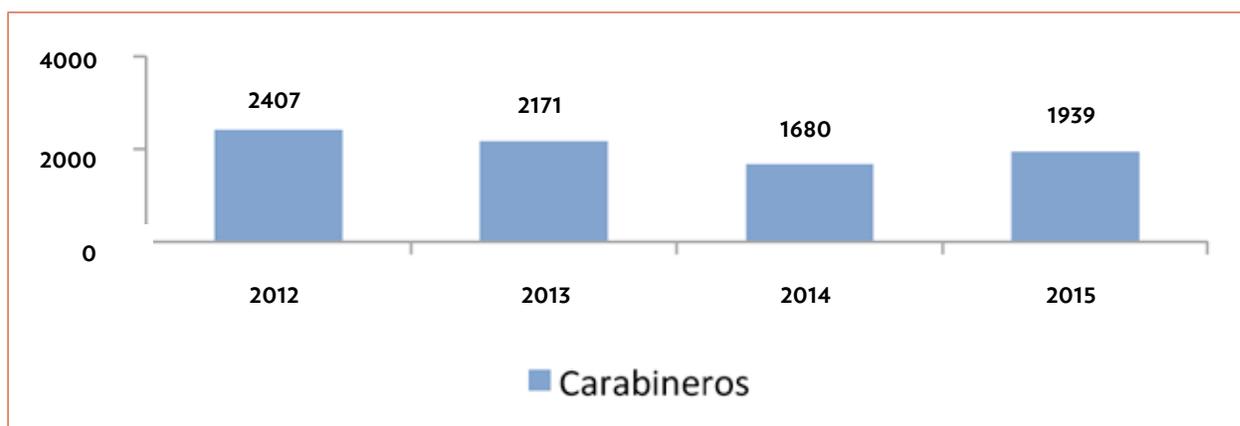
En cuanto a los tribunales de familia, se trata de la institución que debiera concentrar el mayor número de registros de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, puesto que recibe casos del listado 24 horas de Carabineros de Chile, de las OPD de Sename y levanta casos autónomamente en ejercicio de las facultades que tienen los jueces de familia para conocer causas “de oficio”, es decir, por iniciativa propia. Son también el principal mecanismo de derivación de casos, pues en el contexto de las facultades legales de las que disponen para imponer medidas de protección, remiten NNA menores de 14 años a programas de intervención, ambulatorios y residenciales, principalmente de la red Sename.

Finalmente, el estudio releva que si bien forma parte del sistema de detección y derivación de casos, el programa 24 horas Sename forma más bien parte de la fase de intervención de dicho sistema, pues se trata de un conjunto de programas dependientes de dicho servicio a los cuales éste busca potenciar en cuanto a su calidad y niveles de especialización. De esta forma, si bien estos programas se nutren principalmente de las derivaciones que realizan los tribunales de familia, también detectan casos, especialmente, en los territorios donde no está implementado el programa PAIF 24 horas, mediante las OPD dependientes del servicio. Los programas de la red 24 horas Sename no realizan derivación de casos pues, por el contrario, son el principal receptor de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

1.5.2 Volumen de ingresos de NNA menores de 14 años a los programas PSI 24 horas, a los tribunales de familia y a los programas de la red 24 horas Sename

El listado PSI 24 horas de Carabineros da cuenta de un total de 65.317 NNA menores de 18 años ingresados durante el año 2015, de los cuales sólo 19.719 (31%) corresponden a menores de 14 años registrados como vulnerados en sus derechos o como inimputables. De este último universo, sólo 1.939 (3%), corresponde a menores de 14 años que inimputables, es decir, que han realizado conductas delictivas. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, el volumen de ingresos de NNA inimputables al listado se ha mantenido relativamente estable, en torno a los 2.000 NNA, durante los últimos 4 años, aunque con una tendencia a la baja.

Gráfico N°1: Número de NNA inimputables ingresados al listado PSI 24 horas, años 2012 a 2015.



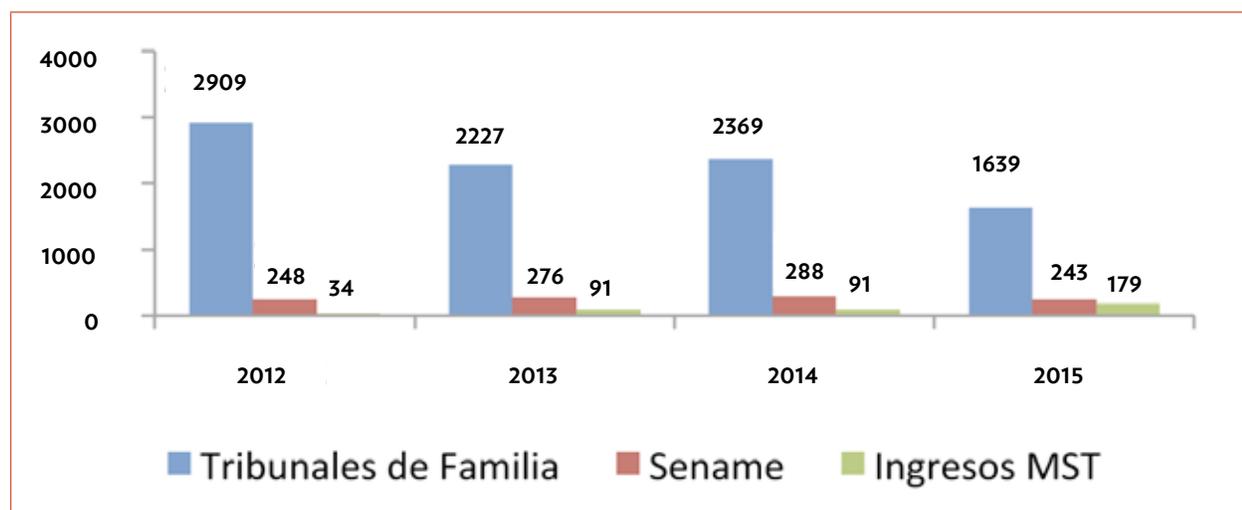
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Zonafam (2017).

1

La composición interna del grupo de NNA menores de 14 años registrados por el listado, se distribuye de un 90% de NNA vulnerados en sus derechos versus un 10% de NNA inimputables, distribución interna que varía sustantivamente entre los NNA mayores de 14 y menores de 18 años, de los cuales solo el 46% (21.147 NNA) ingresan al listado por vulneración mientras el 54% lo hace por haber infringido la ley penal como imputables. Finalmente, si se desagregan los ingresos del año 2015 por edad, se puede observar que las mayores diferencias en el número de NNA involucrados en hechos delictuales tienen lugar entre los 12 y 13 años (260% de incremento) y entre los 13 y 14 años (266% de incremento).

Por su parte, datos provistos por el poder judicial dan cuenta del volumen de ingresos a los tribunales de familia de NNA menores de 14 años que realizaron conductas delictivas. Si se observa la evolución durante los últimos cuatro años de los ingresos de esta población registrados en los tribunales de familia, tal como se muestra en el siguiente cuadro, se observa una tendencia a la baja, pasando de 2.909 ingresos en 2012 a 1.639 ingresos en 2015.

Gráfico N° 2: Número de ingresos de NNA menores de 14 años por “infracción a la ley penal” (tribunal de familia), “que realizan delitos o faltas no penalizables en razón de su edad” (Sename) e ingresos a MST.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Poder Judicial (2017) y Sename (2017) y SPD (2017).

2407

La tendencia antes referida se observa igualmente si se desagregan los datos de manera regional y local. Sin embargo, es posible observar inconsistencias en los datos en estos últimos dos niveles, por cuanto se aprecia una disminución significativa entre los años 2012 a 2015 en ciertas regiones, y dentro de ellas en ciertos tribunales (por ejemplo, en algunos tribunales se disminuye de 124 ingresos en 2012 a 2 ingresos en 2015), lo que sugiere que esta disminución es atribuible en parte a problemas de subregistro derivados de que dichos ingresos por infracción están siguiendo el procedimiento proteccional y son informáticamente registrados como situaciones de vulneraciones de derechos.

Por su parte, datos provistos por Sename, tal como se muestra en el cuadro anterior, dan cuenta de 243 ingresos de NNA menores de 14 años por delitos o faltas no penalizables en razón de su edad a los programas de la institución durante el periodo 2012 a 2015 y fluctuando los ingresos en los años anteriores en torno a los 250 NNA. Si se compara el volumen de ingresos Sename del año 2015 con el de los tribunales de familia y los del listado 24 horas, se aprecia que es un número sustantivamente más bajo que el de las demás instituciones del sistema de detección y derivación de casos y levemente superior al de MST, en circunstancias que a diferencia de este último, cuenta con cobertura nacional y constituye la mayor vía de ingreso a programas, de acuerdo a lo reportado por los distintos actores del sistema.

1.5.3 Diagnóstico del sistema de detección y derivación de casos

En base a la información antes descrita, a continuación se realiza un diagnóstico del sistema de detección y derivación de casos. En el ámbito de la detección de casos se relevan problemas en los siguientes ámbitos:

- i. Problemas en los registros de los NNA menores de 14 años en los partes policiales de Carabineros de Chile;
- ii. Déficits en algunos datos reportados en el listado PSI 24 horas, tales como los domicilios, cédulas de identidad o cantidad de reingresos de los NNA, lo que dificulta las labores de detección de casos de los EDT;
- iii. Falta de una base de datos informativa unificada que facilite la identificación de un NNA dentro del sistema, considerando las dificultades existentes para triangular información reportada por el listado PSI 24 horas, por falta de acceso de los EDT a otras bases de datos o a información de nivel nacional;
- iv. Falta de uniformidad en la forma de registrar los ingresos de NNA menores de 14 años por infracción a la ley penal, la que trae como consecuencia un sub-registro de estos casos en los sistemas informáticos del poder judicial;
- v. Inconsistencias entre el sistema de registro Sename y listado PSI 24 horas;
- vi. Multiplicidad de vías de acceso de los NNA a la oferta programática disponible en la materia, lo que hace que un mismo caso pueda ser detectado por diversas instituciones y ser derivado a distintas ofertas programáticas.

En el ámbito de la derivación de casos en cambio, fue posible relevar los siguientes problemas:

- i. Existencia de importantes tiempos de espera para ingresar a la oferta programática, de entre 3 a 6 meses en el caso de los programas Sename;
- ii. Falta de coordinación de las derivaciones de casos realizadas por distintos actores del sistema, por ejemplo, derivaciones paralelas de un NNA por parte de los EDT y los tribunales de familia
- iii. Disparidad en el uso de los instrumentos usados para determinar el programa al cual un NNA será derivado en un caso determinado, de modo tal que los EDT utilizan el instrumento actuarial ASSET, mientras las OPD de Sename utilizan informes de calificación diagnóstica;
- iv. Carencia de programas para NNA menores de 14 años con consumo de drogas;
- v. Uso excesivo de instancias jurisdiccionales como mecanismo de derivación de casos, en circunstancia que respecto de muchos NNA no se genera, en la audiencia donde se decide sobre su derivación a un programa de intervención, un debate sobre situaciones que afecten sus derechos que justifique que esto sea decidido en un contexto jurisdiccional;
- vi. Insuficiencia del actual procedimiento infraccional (Art. 102 N de la Ley N°19.983) encargado a los tribunales de familia para realizar derivaciones, en cuanto no otorga a los jueces de familia facultades para imponer medidas de protección en el caso de conductas de riesgo delictual de NNA, lo que motiva que deban justificar su intervención al alero del procedimiento de protección de derechos (art 68 de la Ley N°19.983) para poder derivar a estos NNA a la oferta programática disponible.

Por último, fue posible identificar problemas de sub-registro en diversos momentos del sistema de detección de casos:

- i. En cuanto al listado PSI 24 horas, se da cuenta de la existencia de casos conocidos en el circuito comunal por presentar conductas de riesgo delictual que no son ingresados al listado, a pesar de haber cometido delitos y ser conocidos los hechos por la policía.
- ii. En cuanto al sub-registro en los tribunales de familia, se aprecia un bajo número de casos respecto al listado PSI 24 horas, considerando que el sistema está diseñado para que éstos reciban la totalidad de las denuncias, además de casos de manera autónoma.
- iii. En el caso de la red de programas Sename, el número de casos registrados (248 el año 2015) es bastante inferior al esperado en un contexto donde el sistema de derivación está formulado para que reciban gran parte de los casos que

1

son conocidos por los tribunales de familia y todos aquellos casos del programa PAIF 24 horas que no son derivados al programa MST. Esto permite inferir que gran parte de estos NNA están siendo recibidos y registrados por Sename en calidad de vulnerados en sus derechos y no como inimputables.

1.6 Revisión sistemática de la evidencia sobre la efectividad en la prevención de conductas delictivas de programas de intervención temprana en NNA menores de 14 años

La revisión sistemática es una técnica de investigación que busca recopilar toda la evidencia empírica que se ajusta a criterios de elegibilidad predeterminados para responder a una determinada pregunta de investigación. En este caso, se buscó sistematizar evidencia sobre aquellas intervenciones destinadas a la prevención temprana de conductas delictivas que han mostrado resultados en dicho ámbito y las que no lo han hecho.

Como resultado de esta revisión, que abarcó 515 estudios de evaluaciones experimentales, cuasi-experimentales, revisiones sistemáticas y meta-análisis, fue posible clasificar la diversidad de programas de intervención existentes en distintas categorías, agrupados según el contexto en el cual operan, distinguiendo entre: programas individuales, familiares, escolares, comunitarios y pre-jurisdiccionales.

Los programas individuales son aquellos orientados a intervenir factores de riesgo personales del propio NNA. De las intervenciones revisadas, reportaron efectos positivos en la prevención de conductas delictivas los programas de mentorías, los programas de tratamiento para jóvenes infractores sexuales y las terapias cognitivo conductuales en contextos residenciales. Los programas individuales exitosos tienen en común que abordan más de un factor de riesgo de manera simultánea, y toman en cuenta los distintos contextos en que el NNA interactúa. Por su parte, la sola provisión de servicios sociales no mostró generar efectos positivos específicos en el involucramiento delictivo de los NNA, y los programas con contenido represivo (Scared Straight y toques de queda para jóvenes) mostraron ser contraproducentes, al aumentar las probabilidades que los NNA participantes cometieran delitos en el futuro.

Los programas familiares son aquellos orientados a intervenir factores de riesgo presentes en el entorno familiar del NNA. Estos fueron sub-clasificados en tres categorías: programas de entrenamiento parental, terapias familiares; y derivaciones a familias de acogida. Dentro de los que mostraron resultados positivos se encuentran los programas *Parent Management Training* y *Nurse-Family Partnership*. Entre los segundos, destacan los programas *Multisistemic therapy* (MST), tanto en su versión común como en su versión especializada en infractores sexuales (MST-PBS) y el programa *Funcional family therapy*. En la última categoría destacan los programas *Treatment Foster Care Oregon* y *Multidimensional treatment foster care* (MTFC). Los programas familiares exitosos, al igual que los individuales, tienen en común que abordan diversos factores de riesgo de manera simultánea e intervienen a distintos miembros del entorno familiar del NNA.

Los programas educacionales son aquellos orientados a intervenir factores de riesgo presentes en la escuela donde se desenvuelve un NNA. De los distintos programas revisados, mostraron mayores niveles de efectividad aquellos que intervienen simultáneamente distintos factores de riesgo en la escuela, tales como el bajo rendimiento académico, la violencia entre pares, el consumo de drogas, entre otros, incluso sobre aquellos que intervienen focalizadamente el comportamiento violento (*bullying*), los que si bien logran reducir esa problemática en particular no muestran necesariamente efectos en prevenir futuros comportamientos delictivos. También se mostraron más efectivos aquellos programas que intervienen a diversos actores del ámbito escolar y aquellos que realizan intervenciones plurianuales, es decir, durante diversos cursos académicos.

Los programas comunitarios son aquellos orientados a intervenir factores de riesgo presentes dentro de una comunidad determinada. De los distintos programas revisados, destaca por su efectividad el programa “*Comunities that care*”, teniendo presente que más que un programa es un sistema de prevención del delito cuyo objeto es la implementación de otros programas basados en la evidencia en un contexto comunitario, vinculado a procesos de monitoreo constante y a la generación de estrategias con participación de los propios miembros de la comunidad. Por otra parte, actividades tales como la prestación

de servicios comunitarios o las actividades deportivas, no mostraron por sí mismas resultados positivos en la prevención temprana del delito.

Finalmente, todos los programas que operan en ámbitos pre-jurisdiccionales o de desviación del sistema penal revisados, mostraron resultados en la prevención temprana del delito. Ello, pues tanto aquellos que suponen desviar a los NNA a programas especializados como los que intervienen en el ámbito de la justicia restaurativa son más eficaces en materia de prevención de conductas delictivas que el paso de los NNA por el sistema de justicia penal.

En definitiva, las intervenciones antes mencionadas tienen en común, ser eficaces en la prevención de conductas delictivas, toda vez que, en distintos contextos, buscan intervenir múltiples factores de riesgo de manera conjunta. Con ello, no solo consiguen prevenir tempranamente el delito, sino que permiten rescatar casos desde plataformas distintas a las judiciales (como en escuelas o instancias comunitarias), evitando movilizar al sistema de justicia, generando con ello además importantes ahorros fiscales.

1.7 Evidencia internacional sobre costo-beneficio de las intervenciones tempranas preventivas en NNA

El análisis costo beneficio tiene por objetivo identificar la rentabilidad social de las intervenciones o programas destinados a resolver algún problema socialmente relevante, pudiendo concluirse que los beneficios de un programa son menores, iguales o superiores a sus costos. En el ámbito de la delincuencia juvenil, estos análisis se comienzan a realizar desde los años '80, pero alcanza su impulso definitivo a finales de los '90 con los estudios realizados por el *Washington State Institute for Public Policy* (WSIPP).

En materia de intervenciones destinadas a la prevención temprana del delito, se reportan tres evaluaciones de costo beneficio.

La primera de ellas fue realizada en 1998 por el *Research and development corporation* (RAND) (Greenwood et al., 1998). Este estudio reportó que, en materia de prevención temprana del delito, los programas de entrenamiento para padres y los incentivos a la graduación escolar eran más costo-efectivos, que los de visita al hogar y cuidado diario. Estos últimos eran los menos rentables.

La segunda evaluación reportada fue la realizada en 2004 por el *Washington Institute for Public Policy* (WISPP) (Aos et al., 2004). Este reportó que los programas que mostraron ser, en general, más costo-efectivos fueron los basados en terapias cognitivo-conductuales, destacando, por otra parte, entre aquellos con menor rentabilidad social neta los “*Boot Camps*” y los programas orientados a la disuasión mediante la provocación de miedo en sus participantes (*Scared Straight*), pues si bien son de bajo costo, producen efectos incluso contraproducentes en sus participantes.

Una tercera evaluación reportada, fue la realizada en 2016 por el *Washington Institute for Public Policy* (WISPP, 2016). En ella, destacan en materia de costo-efectividad las intervenciones familiares, programas para el reemplazo de la agresión y las terapias cognitivo-conductuales. Por el contrario, nuevamente los programas basados en infringir miedo directo (*Scared Straight*), resulta contraproducente en los participantes y los programas no terapéuticos de tratamiento para adicciones a sustancias y ciertos programas de desviación del Sistema Penal (*Diversión*) basados principalmente en la prestación de servicios sociales, son menos costo-efectivos.

1.8 Listado de programas de intervención en NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas a ser implementados en nuestro país

La elaboración de este listado ha tenido presente que en nuestro país ya existen al menos seis experiencias de implementación de programas basados en la evidencia (Terapia Multisistémica (MST); Triple P; Terapia Funcional Familiar (FFT); Comunidades que se Cuidan (CTC); Familias Unidas (FU) y Paz Educa) los que si bien han operado respecto de una población objetivo

1

diversa a la de este estudio, sí dan cuenta de la factibilidad de dar lugar a esta clase de programas en nuestro país.

La propuesta que a continuación se ofrece tuvo como criterios metodológicos en su confección recoger aquellos programas, que tengan o no como objetivo principal la disminución del comportamiento delictivo, hayan mostrado efectos en esa tarea en al menos dos evaluaciones de calidad, llevando a cabo intervenciones estructuradas bajo una licencia de funcionamiento, y que incluyan dentro de su población a intervenir a NNA menores de 14 años. En base a estos criterios, los programas seleccionados fueron ordenados según 4 tipos de variables: (i) el tipo de prevención realizada por el programa (temprana, primaria, secundaria o terciaria); (ii) el rango etario de la población objetivo del programa; (iii) su contexto de implementación; (iv) el tipo de encuadre en el que se realiza el programa; y (v) la calidad del programa.

En base a dichos criterios, a continuación se ofrece una parrilla programática básica, que debiera ser parte de la oferta de la política pública que se presta para la intervención de NNA que han cometido delitos. Así, se propone la inserción de iniciativas en los diversos contextos donde los NNA se desenvuelven cotidianamente (escuela, familia, la comunidad, etc.) y que corresponden a aquellos cuya intervención en la experiencia comparada revisada mostraron efectividad en la prevención de conductas delictivas.

En atención a ello, los programas propuestos fueron los sistematizados en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 2: Propuesta programática ordenada por tipo de intervención.

Nombre de Programa	Tipo de Prevención	Población Objetivo	Contexto de Implementación	Encuadre (satín)	Calidad
Programa de prevención para la primera infancia					
Nurse Family Program	<i>Temprana/Primaria</i>	0-2 años	Hogar del NNA	Setting Individual con la madre	Modelo (blueprints)
Programas de prevención para contextos educacionales					
Highscope Preschool	<i>Temprana/Primaria</i>	3-4 años	Establecimientos educativos	Setting grupal con NNA y grupal con cuidadores	Promisorio (blueprints)
Promoviendo estrategias de pensamiento alternativo (Promoting alternative thinking strategies)	<i>Universal/Primaria</i>	5-11 años	Establecimientos educativos	Setting grupal en aula	Modelo (blueprints)
Olweus Bullying Prevention Program	<i>Primaria/Secundaria</i>	5-18 años	Establecimientos educativos	<i>Setting grupal con NNA y grupal con cuidadores, incluye supervisión de adultos en áreas estratégicas del colegio</i>	Promisorio (blueprints)

Entrenamiento de habilidades para la vida (Lifeskills Training)	<i>Primaria/ Secundaria</i>	12-14 años	Establecimientos educativos	Setting grupal en contexto de aula de clases	Modelo Plus (blueprints)
Achivement Mentoring	<i>Secundaria/ Terciaria</i>	12-14 años	Establecimientos educativos	Setting grupal	Promisorio (blueprints)
Programas de prevención para contextos domésticos (en el hogar), institucionales o comunitarios					
Terapia Multisistemica (Multisistemic Therapy - MST)	<i>Secundaria/ Terciaria</i>	10-18 años ²	Hogar del NNA Contextos comunitarios o institucionales	Setting individual o parental -con el o los cuidadores- y en algunas ocasiones trabajo individual con el NNA	Modelo Plus (blueprints)
Terapia multisistemica para problemas de comportamiento sexual (MST-PSB)	<i>Terciaria</i>	12-18 años	Hogar del NNA Contextos comunitarios o institucionales	Setting familiar con los cuidadores	Modelo (blueprints)
Terapia Familiar Funcional (Functional family therapy)	<i>Terciaria</i>	12-18 años	En instituciones de la red de servicios sociales, de infancia y sanitarios Centros comunitarios	Setting de intervención individual NNA y familiar	Modelo (blueprints)
Tratamiento para familias de acogida de Orgeon (Treatment Foster Care Oregon)	<i>Secundaria/ Terciaria</i>	12-18 años	Hogar del NNA Contextos comunitarios o institucionales	Setting de intervención familiar en contexto de familias de acogidas y familia de origen	Modelo (blueprints)
Programas Multinivel					
Triple P	<i>Multinivel (Temprana/ Primaria/ Secundaria)</i>	0-16 años	Flexible (en instituciones de salud, educacionales, en el hogar, lugares comunitarios, etc.)	Setting Individual (cuidador/a) y grupal (con otros padres/cuidadores)	Promisorio (blueprints)

² En Chile la edad de la población objetivo corresponde de 10 a 18 años, siendo de 12 a 18 el estándar en todos los otros países donde se implementa el modelo.

1

Comunidades que se cuidan (Communities That Care)	<i>Multinivel (Temprana/ Primaria/ Secundaria)</i>	<i>0-22 años</i>	<i>Programa de implementación comunitaria que integra diversas estrategias y setting de intervención de acuerdo a la priorización de la comunidad</i>	<i>Diversos.</i>	<i>Promisorio (blueprints)</i>
--	--	------------------	---	------------------	--------------------------------

1.9 Propuestas de política pública para regular la adecuada intervención de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

1.9.1. Validación técnica de los resultados del estudio y de propuestas de política pública preliminares ante un panel de expertos.

Con el objeto de generar propuestas de política pública basadas en los resultados del estudio, pero que también se encuentren validadas técnicamente por personas ajenas a la investigación, la información expuesta en los capítulos anteriores fue expuesta ante un panel de expertos, quienes tuvieron la oportunidad de conocer y validar técnicamente los resultados del estudio y algunas propuestas preliminares de política pública realizadas por el equipo de investigación. En dicha instancia, realizada el día 16 de Junio de 2017, participaron 10 expertos en la materia en representación de distintas instituciones públicas y centros de estudios vinculados a los temas de infancia e infracción de ley. La discusión sostenida durante dicho panel, fue luego sistematizada y analizada, presentándose a continuación una síntesis de las principales ideas planteadas en dicha instancia:

- a. En relación a la pregunta relativa a cuál sería la estrategia de intervención más apta respecto de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, los expertos plantearon: i) la necesidad de definir previamente cuál será el enfoque de intervención que el Estado de Chile adoptará respecto de esta población, siendo las opciones enfoques de naturaleza punitiva, preventiva u orientado a las medidas de seguridad; ii) que actualmente existe una indefinición en nuestro sistema jurídico sobre los presupuestos requeridos para dar lugar a la intervención del Estado respecto de esta población, pues nuestro sistema jurídico solo ha tomado la decisión de abstenerse de intervenir penalmente a esta población, lo que es técnicamente correcto, pero no ha definido qué formas de intervención si serían procedentes ella; iii) Que la forma de intervención más idónea sobre esta población debe ser necesariamente de naturaleza preventiva y en ningún caso punitiva, desaconsejándose la intervención penal en esta población, lo que supone que en ningún caso debe optarse por rebajar la edad de imputabilidad; iv) Fue objeto de debate entre los expertos si las intervenciones preventivas debían realizarse desde un enfoque de riesgo o uno de derechos. Una parte de ellos sostuvo que intervenciones enfocadas exclusivamente en el riesgo pueden tener como consecuencia que se deje de priorizar a los NNA destinatarios en el acceso a determinados de derechos, que no se atiendan a sus factores protectores, o incluso que estas generen problemas en su desarrollo futuro. Sin embargo otra parte de los expertos sostuvo que lo relevante es brindar intervenciones focalizadas y especializadas a esta población, lo que se ve facilitado desde el enfoque de riesgo, lo que en ningún caso obsta a que de manera paralela se les continúe garantizando el acceso a prestaciones sociales. En conclusión, los expertos plantean que no siendo idóneo actuar punitivamente respecto de a NNA menores de 14 años, estos deben ser intervenidos mediante intervenciones preventivas focalizadas y especializadas que aborden sus factores de riesgo, promuevan sus factores protectores y les garanticen acceso a prestaciones sociales.

- b. En relación al sistema de detección y derivación de casos, hubo acuerdo entre los expertos en las falencias expuestas por el estudio y en la necesidad de mejorar ambos sistemas. Para ello, propusieron medidas tales como: i) mejorar el sistema de clasificación de casos realizado por Carabineros de Chile; ii) mejorar y unificar los instrumentos de evaluación de casos utilizados por los distintos actores del sistema; iii) implementar un modelo de gestión de casos, fundamentalmente para evitar la duplicidad de derivaciones.

Mayor debate generó entre los expertos la idea de desjudicializar los casos de NNA que deben ser derivados a tratamientos ambulatorios. Quienes se mostraron a favor de la desjudicialización señalaron que el contacto con el sistema judicial sería contrario en sus fines con las intervenciones proteccionales que deben otorgarse a estos NNA, pues incluso algunas investigaciones, como las de Susan McVie, han mostrado el impacto negativo que el contacto con el sistema judicial tiene en el inicio de las trayectorias delictivas de NNA, a lo que se suma el hecho de que los sistemas de justicia están diseñados para resolver conflictos y no para realizar gestión de casos, tarea en la cual generalmente fracasan. De esta forma, los expertos se mostraron a favor de la promoción de sistemas de desviación del sistema de justicia como una alternativa que permite llevar a cabo programas de intervención sin exponer a los NNA al mundo policial o judicial. Por otra parte, quienes se mostraron contrarios a la desjudicialización plantean que fuera de este contexto, nuestro sistema jurídico carece de mecanismos que garanticen la voluntariedad de derivaciones administrativas y de un procedimiento adecuadamente regulado para ello.

- c. En cuanto a los planteamientos relativos a la especialización de la oferta programática, los expertos hicieron los siguientes planteamientos: i) debe tratarse de programas basados en la evidencia; ii) deben ser definidos territorialmente, es decir, realizando diagnósticos y actividades de manera descentralizada; iii) deben abordar de forma conjunta factores de riesgo y protectores; y iv) deben abordar necesariamente los problemas de conducta de los NNA, pero también su calidad de sujetos victimizados.
- d. Finalmente, pudo constarse un consenso general de los expertos en las siguientes materias: i) la existencia de problemas de coordinación dentro del sistema de detección, derivación e intervención de casos; ii) la necesidad de mejoras a los sistemas de registro y tratamiento de la información; y iii) la existencia de problemas graves de formación y de perfil de las personas a cargo de distintos niveles del sistema, y en particular de quienes intervienen directamente a NNA.

Habiendo validado las ideas antes expuestas, se procedió a plantear propuestas de política pública definitivas para la intervención de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas. Esto se realizó teniendo en consideración la etapa del ciclo vital en que se encuentra este perfil, caracterizada por ser altamente vulnerable a alteraciones positivas o negativas a su desarrollo y por ende una adecuada intervención puede ser altamente costo-efectiva, aunque teniendo presente que si es realizada desde el sistema de justicia puede llegar a ser iatrogénica. Esto fundamenta que las propuestas formuladas se sustenten en tres grandes ejes estratégicos: i) generar intervenciones tempranas y efectivas con un significativo énfasis en disminuir la exclusión y el rezago escolar y social; ii) implementar prácticas multi agenciales y de apoyo personalizado; y iii) promover la desviación del sistema judicial de estos casos.

1.9.2. Propuestas de política pública.

a. Cambios normativos.

Bajo el supuesto de que no es necesario ni bueno disminuir la edad legal de imputabilidad, se propone generar normas jurídicas que garanticen intervenciones de carácter preventivo respecto de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas y/o que presenten factores de riesgo de iniciar carreras delictivas, tales como el consumo problemático de drogas y/o alcohol. Esta normativa debe garantizar que las intervenciones preventivas a este grupo de NNA tengan las siguientes características: i) al igual como ocurre actualmente, sean realizadas desde una perspectiva de protección de derechos, pues ello permite evitar el contacto con el sistema de justicia penal; ii) que sin desmedro de lo anterior, estas intervenciones sean de carácter especializado en el ámbito de sus problemas de conducta; iii) que dichas intervenciones sean gestionadas en principio por

1

vía administrativa, y solo cuando éstas devengan en conflictos de derechos durante el proceso de detección, derivación e intervención de los casos, sean gestionadas previo conocimiento de la judicatura de familia. Para llevar a cabo lo anterior, se vislumbra como necesario generar un protocolo de atención, en el contexto del programa 24 horas, para brindar atención a aquellos casos que lo requieran e ingresen de manera voluntaria, sin necesidad de tomar contacto con los tribunales de familia. Del mismo modo, para los casos donde no se cuente con esta voluntariedad, se requerirá modificar diversos cuerpos legales (Art. 8 N° 9 de la ley 19.968, Art. 2 del DL 5465, Art. 2 del proyecto de ley que crea el servicio nacional de protección especializada de niños y niñas) para establecer como materias de competencia de los tribunales de familia, del Sename y del futuro servicio nacional de protección especializada, las siguientes: i) los hechos punibles realizados por NNA inimputables en razón de su edad, y ii) el conocimiento de la situación de NNA que padezcan consumo problemático de drogas y alcohol, problemas de salud mental u otras situaciones que los pongan en riesgo de cometer hechos punibles. Ambas situaciones deben quedar sometidas al conocimiento de un juez de familia, quien siguiendo un procedimiento especial que deberá regularse para ello, permita su derivación a oferta especializada, contemplando mecanismos de recepción de reclamaciones frente a infracciones que tengan lugar en el contexto de la prestación de oferta voluntaria a esta población. Finalmente, para garantizar que se realicen intervenciones tempranas en esta población con el objeto de evitar su involucramiento en carreras delictivas, se debe establecer en el artículo 10 del proyecto de ley que establece el sistema de garantías de los derechos de la niñez, una obligación general del Estado en este sentido.

b. Mejoras a los mecanismos de detección, gestión y derivación de casos.

En el ámbito de la detección de casos, y dado que actualmente es el listado PSI 24 horas el que permite levantar el mayor número de hechos flagrantes, se propone mantener dicho mecanismo, pero instalando a su mejora mediante una política de capacitación y generación de competencias de los efectivos policiales que intervienen en su confección, ya sea para manejar de mejor forma las situaciones donde interactúan con NNA, o para perfeccionar el protocolo de ingreso de datos al sistema AUPOL. Sin embargo, el listado PSI 24 horas no puede continuar operando de manera aislada y debe integrarse a un sistema de gestión de datos con las bases de datos de Sename, los tribunales de familia, la SPD y los programas que operan a nivel local. Sistema que debe ser coordinado en el futuro por el Ministerio de Desarrollo Social, en cuanto órgano encargado del sistema de protección de la infancia. En el ámbito de la gestión de casos, se propone fortalecer el programa 24 horas, dotándolo de equipos de gestión de casos especializados que puedan hacerse cargo de manera integral tanto de los NNA que solo han sido vulnerados en sus derechos como de aquellos que además están iniciando una carrera delictiva.

c. Mejoras a los mecanismos de intervención de casos

La intervención de casos, que debe ser siempre realizada desde un enfoque preventivo, puede ser abordada desde cuatro niveles: prevención temprana, primaria, secundaria y terciaria, debiendo intervenir en cada uno de estos niveles, diferentes actores públicos (salud, educación, infancia/protección social y prevención del delito), los que deben actuar bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social.

En particular, en el ámbito de la protección temprana y primaria se advierte que el programa Chile Crece Contigo es actualmente la plataforma más idónea para sostener intervenciones en esta población. A su alero, debieran replicarse prácticas como las ejecutadas por los programas “Nurse Family Program” o “Triple P”. Además, desde la red educativa, es deseable promover intervenciones con programas tales como “Promoting Alternative Thinking Strategies”, “Highscope Preschool y Olweus Bullying Prevention Program” y “Lifeskills Training” -los que permiten realizar intervenciones desde los 3 años de edad-, cuestión que supone promover la coordinación entre los ámbitos de protección social y educación.

En el ámbito de la prevención secundaria se plantean dos alternativas. La primera, supone especializar la modalidad de atención de los actuales programas PIE-PDC-PDE, introduciendo mejoras en sus orientaciones técnicas en orden a promover intervenciones con los NNA y sus familias que disminuyan riesgos sociodelictivos y generen factores protectores en dichos ámbitos. La segunda, implica reemplazar derechamente estos programas dentro de toda la red Sename por programas basados en la evidencia tales como el programa “terapia funcional familiar”. En ambos casos, se plantea una revisión general al sistema de subvenciones y la promoción de intervenciones basadas en la evidencia que superen los actuales enfoques intuitivos de índole generalistas.

Finalmente, dentro del ámbito de la prevención terciaria, dado que el programa MST ha mostrado ser una respuesta de calidad e idónea en el ámbito no residencial, se plantea potenciar sus intervenciones, debiendo resolverse algunos problemas que pueden constatarse en su cobertura (en 2015 solo atendió a 179 de los 1939 NNA detectados por el listado PSI 24 horas, es decir, solo al 9% de sus potenciales usuarios), teniendo presente que la intervención especializada que realiza, debe ser complementada con oferta en materia de restitución de derechos. En cambio para el ámbito residencial, cuya población atendida -a pesar de su bajo número- concentra una gran cantidad de factores de riesgo y de exclusión social, se propone una modernización al sistema que debiera tener como focos mejoras en materia de infraestructura, cambios en el perfil de competencia de los profesionales que trabajan en ellos (equipos multidisciplinarios estables de dedicación exclusiva y con alta especialización en salud mental, consumo problemático de alcohol y/o drogas y abordaje de conductas infractoras), un énfasis terapéutico con una mirada de inclusión social, e intervenciones que vinculen el trabajo residencial con el contexto comunitario de los NNA.

Representación de la oferta de atención según nivel de prevención e instituciones integrantes de la propuesta modelo.

PREVENCIÓN TEMPRANA PRIMARIA	MIDESO CHCC+SPE (Protección General)	MINEDUC Programas generales	MINSALUD Atención Primaria	
PREVENCIÓN SECUNDARIA	MIDESO SPE(Protección Especializada)	SPD MST U OTRO	MINEDUC Programas de Desesción Escolar	MINSALUD (Atención Especializada)
PREVENCIÓN TERCIARIA	MIDESO SPE(Sistema Residencial)	SPD MST U OTRO	MINEDUC Programas de Reinserción Escolar	MINSALUD (Atención Especializada)

2

2. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

2.1 Importancia de la prevención temprana de conductas delictivas en niños, niñas y adolescentes

En el contexto de este estudio, que busca analizar la oferta programática existente destinada a la prevención de conductas delictivas en niñas, niños y adolescentes inimputables (en adelante NNAI), resulta necesario referirse brevemente al marco conceptual y teórico en el que se sustentan dichas intervenciones.

La criminología desde sus inicios ha intentado identificar las causas del delito para su prevención. La prevención de conductas delictivas focalizada en la población joven viene de la mano de profundos cambios experimentados durante el siglo XX. Por una parte, cambios políticos, que traen consigo la consagración de un estatus jurídico especial y el reconocimiento legal de la infancia, que se ven reflejados en la promulgación por parte de la Liga de las Naciones, de la Primera Declaración de los Derechos del Niño en 1924 y el posterior perfeccionamiento de instrumentos internacionales que fortalecen el marco jurídico de protección, como las reglas de Beijing (1985). Por otro lado, un cambio paralelo se experimenta en la política criminal, principalmente, respecto de la actitud frente al delito, lo que se evidencia en un desplazamiento de la atención de las estrategias que hasta entonces habían sido fundamentalmente reactivas hacia estrategias de carácter preventivo. Así, uno de los ejemplos pioneros de este viraje es el desarrollo durante los años 30 del denominado “*Chicago Area Project*”, el que descansa en la idea que los jóvenes requieren del apoyo de las instituciones y la sociedad para evitar que inicien y avancen por una senda que los pueda convertir en jóvenes infractores (CAP, 2016).

Históricamente, las investigaciones criminológicas de jóvenes infractores se han concentrado en la adolescencia tardía, que es el período en el que se suelen encontrar los peaks de actividad delictual. Esto resulta evidente si miramos las investigaciones realizadas durante la década de los 90 en que un gran número de académicos se dedicó casi exclusivamente al estudio de los infractores juveniles crónicos, ya que éstos cometían un número desproporcionado de delitos. Más tarde, estudios en este grupo de infractores crónicos concluyeron que aquellos jóvenes que llegaban a las cortes juveniles por cometer delitos antes de los 13 años tenían más probabilidades de transformarse en delincuentes persistentes en edades posteriores. Las diversas implicancias de este hallazgo dieron origen al desarrollo de múltiples teorías y propuestas explicativas (Wasserman et al., 2003 y Boutwell et al., 2013).

Un impulso más reciente, que genera que la mirada de investigadores se dirija a la infancia, lo encontramos en la llamada Criminología del desarrollo y del curso de la vida que buscan identificar las circunstancias que gatillan el comportamiento delictivo, los elementos que generan alteraciones en los patrones criminales y aquellos que estarían detrás del desistimiento. En este sentido, se trata de una explicación individual del delito en la medida que intenta describir la actividad delictiva de los sujetos y no explicar, por ejemplo, la concentración de un delito en una zona urbana determinada. Sus orígenes los encontramos en el paradigma de las carreras criminales (Blumstein et al., 1986), que apunta a la existencia de tres etapas claves en la carrera criminal, el inicio, desarrollo y cese de la conducta delictiva. Una carrera criminal puede definirse como “la secuencia longitudinal de delitos cometidos por un infractor que tiene una tasa de comisión de delitos detectable en cierto período de tiempo”. Además, las carreras criminales pueden caracterizarse por la comisión de hechos delictivos de distinta naturaleza (o versatilidad) o bien por la concentración en delitos semejantes o especialización (Blumstein et al. 1986).

En el marco del desarrollo de este paradigma, se han elaborado una serie de conceptos, hoy, ampliamente utilizados en la literatura. A continuación se presentan aquellos más pertinentes en el contexto de este estudio:

- i. El estudio del número de personas que cometen delitos en un momento concreto (porcentaje de la población delinque en un determinado periodo de tiempo), se denomina prevalencia o participación.
- ii. El número de delitos que comete un infractor activo en un periodo concreto de tiempo, se llama incidencia o frecuencia individual.

- iii. Una carrera criminal (que puede consistir en un único delito) debe tener un inicio o activación.
- iv. Con el desarrollo de las carreras criminales, puede existir una tendencia a cometer delitos cada vez más graves, en este supuesto, se habla de una agravación o escalamiento de la carrera criminal.
- v. Las carreras criminales terminan con el paso del tiempo. Cuando se ha cometido el último delito se habla de la finalización de la carrera criminal.
- vi. La duración de la carrera criminal se refiere al tiempo que va desde la comisión del primer delito, o inicio, y la comisión del último o finalización.

Al paradigma de las carreras criminales, en el marco de la criminología del desarrollo, se le suma el enfoque y análisis de los factores de riesgo y el de los eventos vitales, estos últimos, muy relacionados con las circunstancias y variables que influirían en el desistimiento y en los que no se profundizará en este estudio, pues suelen estar relacionados mayoritariamente al período de la adultez.

Finalmente, otro de los sustentos teóricos de la Criminología del desarrollo y del curso de la vida lo encontramos en la teoría del aprendizaje social que incorpora la interacción dinámica entre los factores conductuales, emocionales y cognitivos (Akers, 2009). En la propuesta más avanzada de esta teoría, el comportamiento delictivo vendría antecedido por una asociación delictiva que afecta la definición que se realiza de los comportamientos ilícitos y que aporta los modelos de conducta, el conocimiento de los riesgos y recompensas de la conducta. El proceso por el cual se adopta un modelo de conducta delictivo viene mediado por el refuerzo diferencial. Así, en esta propuesta es posible identificar cuatro mecanismos claves, que interrelacionados, sirven para explicar el fenómeno delictivo (Cid y Larrauri, 2001, 117):

- i. Asociación diferencial: entendida como el proceso a través del cual un individuo queda expuesto a definiciones normativas favorables o no a infringir la ley.
- ii. Definiciones: entendidas como un proceso a través del cual se le asignan significados a diversos actos que más tarde serán interpretados como aceptables, deseables o justificados. Cuanto más aceptable se presente un acto, más probabilidades existen de que el sujeto lo realice.
- iii. Refuerzo diferencial: es la evaluación de los costos y beneficios que vienen aparejados a la comisión de un acto determinado. De este modo un comportamiento estará mediado por la cantidad y frecuencia de los refuerzos que, generalmente, son de carácter social. En el caso de los jóvenes, son especialmente importantes aquellos que provienen del grupo de pares. Existen también refuerzos no sociales como por ejemplo, la generación de una experiencia física placentera.
- iv. Imitación: los individuos, especialmente en etapas vitales de aprendizaje, repiten e imitan conductas. Cuán determinante sea la imitación, estará relacionado con lo influyente que resulte el modelo y las consecuencias positivas asociadas a dicho comportamiento, que operarán como refuerzos positivos.

Akers (2009) precisa que dado lo complejo del proceso de aprendizaje social, estos mecanismos claves, no siempre operarán de manera lineal, por lo tanto, existen interrelaciones alternativas que pueden generar el mismo resultado, es decir, que un individuo opte por el comportamiento delictivo.

Algunas de las principales versiones de la teoría del desarrollo son aquellas formuladas por Catalano y Hawkins (1996), Sampson y Laub (1993), Moffit (1993), Thornberry y Krohn (2001) y Farrington (2003). En todas ellas, con diferentes acentos, encontramos especial interés por las siguientes áreas de estudio: (i) el desarrollo de la conducta antisocial y delictiva, (ii) la presencia de factores de riesgo en las distintas edades de los individuos y (iii) los efectos de ciertos eventos vitales en los sujetos.

La criminología del desarrollo y sus diversas propuestas, buscan ser dinámicas y explicar la prevalencia de conductas delictivas en diferentes edades, su frecuencia, las edades de inicio y desistencia, la especialización y escalamiento del delito en el tiempo (Farrington, Grove y Macleod, 2012).

2

A continuación, describimos de manera sucinta, tres de las principales propuestas, cuya incorporación se justifica en razón de su relevancia en la literatura especializada³ así como su pertinencia respecto del objeto de análisis de este estudio.

i. Teoría del curso de la vida (Laub y Sampson, 1993).

Esta teoría parte de la noción desarrollada por Elder (1998) sobre “curso de la vida” entendida como la secuencia de eventos y roles clasificados por edad y socialmente definidos, que el individuo representa a lo largo del tiempo. De este modo, los sujetos conforme a su rango etario, van transitando por diversos roles, proceso que está aparejado a cambios en el estatus social e individual. A partir de esta premisa, Laub y Sampson (1993) buscarán identificar las variables que en el transcurso de la vida de un individuo, afectan el curso hacia una senda delictiva o una prosocial. Una de las principales hipótesis de los autores es que el comportamiento antisocial tiene más probabilidades de aparecer y persistir cuando los vínculos del individuo con la sociedad se han roto o debilitado.

En el desarrollo de su propuesta teórica, estos autores analizan los datos del estudio longitudinal realizado por Sheldon y Eleanor Glueck (1950). Este estudio, permitió a los autores poner a prueba múltiples factores de riesgo, así como identificar patrones y duración de las carreras delictivas. Entre sus principales conclusiones cabe mencionar que: (i) pese a que el pronóstico temprano fue relativamente acertado para la predicción de los niveles de criminalidad, no fue posible deducir de ahí un argumento que permitiera identificar a grupos de niños que en el futuro serán problemáticos; (ii) fueron los factores relativos a la estructura familiar y al ámbito escolar, los que tuvieron mayor capacidad explicatoria de la varianza en la delincuencia juvenil.

ii. Teoría de la doble vía (Moffit, 1993 y 2002).

Se trata de una de las propuestas de la teoría del desarrollo más conocida, pero no por ello menos criticada. Esta propuesta no limita sus explicaciones a factores medioambientales sino que contempla, igualmente, factores biológicos y psicológicos. Sostiene que el involucramiento en comportamientos antisociales a edades tempranas es el resultado de una combinación de dificultades neurocognitivas y una interacción inadecuada entre padres e hijos. Dado que el involucramiento delictual a edades tempranas no se origina en las dinámicas del grupo de pares, estos jóvenes son más proclives a verse involucrados en acciones individuales que de grupo. En la elaboración de su propuesta, Moffit utilizó los datos del estudio de Dunedin (Nueva Zelanda) a partir del cual distingue dos categorías de jóvenes infractores conforme a su comportamiento delictivo: los persistentes a lo largo de la vida o crónicos (Life-Course-Persistent) y aquellos que se limitan a la adolescencia (Adolescence-Limited). Para la autora, el individuo persistirá en la conducta delictual en la medida que los rasgos que le generan problemas durante la infancia se mantengan. Además, del análisis concluye que el grupo mayoritario es el de los jóvenes que limitan su comportamiento delictivo a la adolescencia, mientras que un grupo reducido está conformado por quienes persisten.

Más tarde, Moffit (2002) distinguirá, dentro del grupo de persistentes Life-Course-Persistent-, entre aquellos con un involucramiento temprano de alto nivel crónico y aquellos con un involucramiento temprano de bajo nivel crónico. Mientras ambos grupos muestran un involucramiento prolongado, la severidad de los comportamientos varía de manera significativa. En general, los altos niveles de riesgo de participación en actividades delictivas en cualquiera de los subgrupos que presentan trayectorias persistentes predisponen a los jóvenes, de manera desproporcionada, a verse involucrados en comportamientos delictivos serios en contra de las personas (Boutwell et al., 2013).

iii. Teoría del potencial antisocial cognitivo integrado (Farrington, 2003).

Esta propuesta contempla un modelo explicativo integrado de la delincuencia en la que tanto el contexto social como las premisas psicológicas son relevantes. Se trata de una propuesta que integra explicaciones individuales como de contexto o ambientales. En la propuesta de Farrington (2003) el potencial antisocial desempeña un rol clave en la medida de que es parte del proceso cognitivo inicial en el que también influyen las oportunidades, las víctimas, factores de riesgo de largo y corto plazo. Los factores de riesgo de largo plazo son aquellos que permiten realizar predicciones sobre las causas subyacentes en la continuidad del patrón delictivo. Por otra parte, los factores de riesgo a corto plazo aluden a aquellas variables que

3. En este sentido: Farrington y Welsh, 2007; Redondo, et al., 2011; Requena, 2014.

cambian de un individuo a otro y que son de carácter situacional, como por ejemplo, si un joven tiene o no problemas de consumo problemático de alcohol o drogas. Todo el proceso, así como la decisión final de cometer el delito estarán afectados por procesos cognitivos tales como la evaluación de riesgos y beneficios. Luego, los resultados del comportamiento ilícito impactarán en los factores de largo plazo y en el potencial antisocial, en la medida que cada experiencia constituye un hito de aprendizaje que puede modificar, por ejemplo, la evaluación de riesgos que se haga en el futuro. Según esta teoría, el involucramiento delictivo a edades tempranas es manifestación de un nivel alto de potencial antisocial (Farrington et al. 2016).

Uno de los aportes más significativos de las propuestas de la criminología del desarrollo es el estudio de los factores de riesgo asociados al inicio y desarrollo del comportamiento delictivo, así como de aquellos eventos vitales que alteran la actividad delictiva o su cese, también llamados factores protectores.

2.2 Factores de riesgo y protectores y su importancia en la prevención de conductas delictivas

Para efectos de este estudio, resulta de especial interés el análisis de aquellos elementos que la literatura ha denominado como “factores de riesgo” y “factores protectores”, esto, dado que, como hemos visto en las propuestas antes referidas, el inicio en la actividad delictiva estaría marcado por la presencia de estas variables.

Los factores de riesgo son un conjunto de variables sociales, familiares o individuales que aumentarían la probabilidad de desarrollar un comportamiento delictivo. La premisa apunta que a mayor acumulación de factores de riesgo en el tiempo por un individuo, mayor es la probabilidad de que éste exprese conductas delictivas (Farrington, 2003 y Farrington et al., 2016)).

Tanto los estudios como quienes implementan programas de prevención, están de acuerdo en que no basta con un factor de riesgo para que se produzca el comportamiento delictivo. Se trata de una combinación compleja en la que no es posible determinar cuáles factores y en qué dosis generarán el comportamiento delictivo y aunque varios factores de riesgo son comunes en una gran proporción de los jóvenes que delinquen, los patrones y la combinación particular de estos varía entre cada NNA.

Por otra parte, también se han identificado factores protectores que son variables que predicen la disminución de las probabilidades de que un individuo participe en conductas delictivas o que anulan o morigeran el efecto de los factores de riesgo (Farrington y Welsh, 2007). Dentro de los factores protectores que, en general, son la contrapartida positiva del factor de riesgo, ha sido objeto especial de estudio en las últimas décadas la resiliencia, que como cualidad de la personalidad, es considerada la capacidad de los individuos, grupos o colectivos para afrontar diferentes tipos de adversidades y haciendo uso de recursos personales y sociales, asumir cursos de acción para lograr éxitos, auto o socio-realización y transformar una realidad que puede ser adversa (Cornejo, 2010). Cabe tener presente que en alguna literatura especializada es posible encontrar referencias a factores promotores que aludirían a variables que generarían una probabilidad baja de gatillar conductas infractoras (Loeber et al. 2008). Aunque el foco en los factores de riesgo es muy importante, el estudio de los factores de protección resulta igualmente relevante para la identificación de aquellas intervenciones que pueden funcionar, particularmente, en el caso de intervenciones tempranas que potencian factores de protección que permitirían proteger al NNA tanto de la influencia negativa como de la exposición a múltiples factores de riesgo.

Cuando NNA se ven afectados por factores de riesgo y/o están alejados de factores protectores, se promueve la ocurrencia de desajustes adaptativos que dificultarían el logro del desarrollo esperado para los jóvenes afectados, en cuanto a su transición de niño a adulto sano y responsable (Hein et al., 2004). El desarrollo de los niños, niñas y adolescentes no se da en forma aislada, sino dentro de un contexto en el que se relacionan con una compleja red de sistemas y sujetos que se encuentran interconectados, tales como la familia, el colegio, el barrio, el grupo de pares, entre otros, que influirán de forma directa o indirecta en el desarrollo de los sujetos. Las características de estas interacciones así como su frecuencia pueden convertirse tanto en factores protectores como de riesgo.

2

Cabe precisar que mientras los factores de riesgo son variables que aumentarían la probabilidad de desarrollar un comportamiento delictivo, las conductas de riesgo se refieren al resultado que tienen dichas variables sobre el comportamiento del individuo, como por ejemplo, el consumo problemático de alcohol y drogas.

La principal fuente de investigación para el análisis de los factores de riesgo, la encontramos en los estudios longitudinales de delincuencia, que son aquellos que efectúan un seguimiento de una determinada cohorte de sujetos desde su infancia hasta la vida adulta, tales como el *Cambridge Study in Delinquent Development*, *Pittsburgh Youth Study* (Huizinga et al., 2003) o el *Seattle Social Development Project*, que permiten descubrir las trayectorias en el curso de vida de un individuo e identificar aquellos factores involucrados en las distintas trayectorias.

Algunas de las principales conclusiones que se pueden extraer de éstos y que resultan relevantes para el presente estudio son (Farrington, 2003; Howell 2009; Requena, 2014; Farrington et al. 2016; Jennings et al. 2016):

1. El inicio temprano en conductas delictivas predice una carrera criminal prolífica y de relativa larga duración.
2. El rango de edad de los 8 a los 14 años marca el inicio más frecuente de involucramiento delictual.
3. Se aprecia una línea de continuidad entre el comportamiento delictivo y antisocial de la infancia a la adolescencia y de la adolescencia a la edad adulta.
4. El tipo de delitos que se comete varía según la edad del sujeto.
5. Se ha estimado que aproximadamente un 5% de todos los jóvenes que han cometido una infracción persisten en la delincuencia, deviniendo en delincuentes adultos prolíficos.
6. Iniciada la actividad delictiva, esta aumenta en frecuencia y escala en términos de gravedad, las probabilidades de rehabilitación se dificultan mientras el daño social aumenta exponencialmente (Jennings et al. 2016)

Estos estudios apuntan a la existencia de una relación entre la presencia de factores de riesgo a edades tempranas y el comportamiento delictual. Por ejemplo, cabe recordar que la literatura ha enfatizado que el inicio precoz de comportamientos antisociales, como por ejemplo el consumo abusivo de alcohol y/o drogas, está fuertemente asociado con la posterior persistencia y gravedad delictual en la vida adulta (Hawkins et al., 1992).

Algunas de las explicaciones que se han elaborado para explicar la relación entre la participación en actividades ilícitas a una edad temprana y una carrera delictiva persistente, la encontramos en Farrington (2003), quien al respecto señala que el sujeto comenzaría a acumular desventajas antes que el resto, por lo que estaría más proclive a relacionarse con otros pares desviados y a realizar conductas antisociales. Una explicación mucho más polémica ha sido elaborada por Moffit (1993) según la cual, el inicio temprano en la conducta delictiva sería síntoma de un síndrome de comportamiento antisocial generalizado.

Las investigaciones han identificado múltiples factores de riesgos asociados al involucramiento delictual de niñas, niños y adolescentes, que se agrupan de acuerdo a diversos criterios. Conforme a uno de los criterios más utilizados podemos distinguir entre factores de riesgo estáticos y dinámicos, que atienden a la posibilidad de afectar o modificar las variables. De este modo, los factores estáticos son aquellas variables que no se pueden alterar, tales como la edad, el sexo o el historial delictivo, mientras que los dinámicos son aquellos susceptibles de cambiar por medio de intervenciones, como por ejemplo, el rendimiento académico, los estilos parentales o los niveles de impulsividad.

A continuación presentamos algunos ejemplos agrupados conforme a los niveles en los que se despliegan y que luego, se desarrollan con mayor detalle (Hein et al., 2004, Redondo et al., 2011, Tofi et al. 2016 y Wasserman et al., 2003):

1. Factores de riesgo individuales: comportamiento antisocial, impulsividad, tendencia al riesgo, baja tolerancia a la frustración, déficit en inteligencia (intelectual y emocional), bajo rendimiento académico.
2. Factores de riesgos familiares: baja cohesión familiar, estilos parentales coercitivos, estilos parentales inconsistentes, padres con patologías mentales, maltrato infantil.

3. Factores de riesgo en el grupo de pares: asociación con pares desviados, el rechazo de los pares.
4. Factores escolares y comunitarios: desvinculación y fracaso escolar, absentismo y deserción escolar, ausencia de disciplina escolar, desorganización comunitaria, bajo apoyo comunitario, déficit de control social informal.
5. La correcta comprensión de los factores de riesgo es un elemento clave para el diseño de una política pública que aborde, sobre la base del mejor conocimiento científico disponible, la prevención del delito a edades tempranas. En virtud de lo anterior, a continuación se describen brevemente algunos de los factores que cuentan con mayor soporte respecto de su impacto y aquellos más mencionados en los diversos estudios en la materia.

a. Factores individuales

El comportamiento de los niños y niñas es resultado de diversos factores (psicológicos, sociales y ambientales). Existen características de diversa índole, como físicos, emocionales, cognitivos y sociales que se interrelacionan a través de un mecanismo que aún no se ha precisado pero que se relaciona con los comportamientos delictivos. Aquí, explicamos brevemente algunos de los que han sido considerados los principales factores de riesgo individual (Wasserman et al., 2003; Requena, 2013):

i. Comportamiento antisocial

Múltiples investigaciones han encontrado evidencia sobre la fuerte relación que existiría entre el comportamiento antisocial a edades tempranas y la comisión de delitos de manera frecuente y variada durante la edad adulta. Así, el comportamiento antisocial a edades tempranas es considerado uno de los mejores predictores del futuro involucramiento delictual. Las agresiones cometidas a muy temprana edad se han presentado como una de las principales características en agresores menores de 13 años. Los resultados de otras investigaciones (Patterson et al., 1998) han apuntado a que quienes sufren un arresto antes de cumplir 13 años tienen mayor riesgo de ser delincuentes persistentes a los 18 años. La mayor parte de los niños y niñas que cometieron delitos antes de cumplir 13 años, presentaron problemas de comportamiento durante los primeros años de su vida. Sin embargo, cabe tener presente, que la mayoría de los niños cuyos cuidadores señalaron tener problemas de comportamiento durante los primeros años de vida no presentaron involucramiento delictual antes de los 13 años. En contrapartida, el comportamiento prosocial, es considerado por los educadores, un factor protector social potente, especialmente influyente para las niñas y niños expuestos a factores de riesgo relacionados con la comisión de delitos violentos y en contra de la propiedad antes de los 13 años.

ii. Factores emocionales

A los tres años, los niños ya cuentan con la capacidad de expresar todo el rango de emociones humanas que han sido aprendidas en procesos de socialización con padres, profesores y otros cuidadores. Varios estudios se han centrado en el análisis de la inhibición y la activación de los comportamientos (Hein et al., 2004; Werth, 2006; Loeber et al., 2003). La inhibición del comportamiento en respuesta a estímulos o castigos, incluye emociones como temor, ansiedad, timidez o vergüenza, mientras que la activación del comportamiento incluye la búsqueda de sensaciones nuevas, impulsividad, hiperactividad y agresiones. El “Grupo de estudio de infractores muy jóvenes”⁴, encontró evidencia que apuntaba a que altos niveles de activación y bajos niveles de inhibición del comportamiento son factores de riesgos potentes del futuro involucramiento delictual. En general, se ha considerado necesario profundizar los estudios centrados en este tipo de análisis de las características emocionales, de modo que permitan aclarar si se trata de una mera correlación o una relación causal.

iii. Desarrollo cognitivo

Junto con los aspectos emocionales el desarrollo cognitivo ha sido relacionado con la capacidad de los niños y niñas de controlar su comportamiento social. La evidencia sugiere que habría una relación potente entre el nivel de desarrollo cognitivo y la participación en actividades ilícitas a edades tempranas, pues podría afectar la capacidad de aprender y seguir las reglas de

4. En 2003, la Oficina de justicia juvenil y prevención del delito del Departamento de Justicia Norteamericano (OOJJDP, por sus siglas en inglés), dada la abundante evidencia sobre la relación entre el comportamiento delictivo a edades tempranas y una conducta persistente durante la adolescencia y a edades adultas, conformó un grupo de especialistas para el estudio específico de los infractores de ley a edades tempranas, menores de 13 años (The Study Group on Very Young Offenders).

2

las conductas sociales. Una relación muy fuerte se ha encontrado entre los niveles de desarrollo cognitivo y los problemas de comportamiento durante la infancia que podrían explicar la asociación entre el nivel de logros académicos y el comportamiento delictivo (Wasserman et al., 2003; Requena, 2014).

b. Factores familiares

La estructura familiar, así como los patrones de interacción que se den dentro de la familia, son una de las variables más estudiadas y significativas en la explicación del comportamiento delictivo, especialmente aquel que se da durante la adolescencia como en la adultez. Una variedad de problemas y adversidades sociales en el contexto familiar pueden afectar el involucramiento delictual a edades tempranas de NNA. En tal sentido, tanto el número de factores como la intensidad de la exposición a éstos serán determinantes para identificar el impacto que tienen sobre su comportamiento.

i. Parentalidad

Prácticas parentales inadecuadas son alguna de las variables más significativas en el desarrollo del comportamiento antisocial a una edad temprana. En general, los estudios apuntan que aquellos menores con problemas de comportamiento antisocial son 8 veces más proclives a tener una familia con conflictos relacionados con la disciplina y el refuerzo de conductas negativas (Wasserman et al., 2003). En particular, tres tipos de prácticas fueron relacionadas con problemas de conducta antisocial a edades tempranas: altos niveles de conflictividad padres e hijos; bajos niveles de control parental y bajos niveles de involucramiento positivo en la crianza.

ii. Maltrato infantil y violencia intrafamiliar

Tanto en los casos de abuso como maltrato infantil suelen concurrir otros factores de riesgo de carácter familiar que, igualmente, se relacionan con el inicio en actividades delictivas a edades tempranas. En este sentido, presenciar episodios de violencia doméstica de manera frecuente se ha relacionado con un aumento de las posibilidades de manifestar a edades tempranas problemas de conducta, especialmente en niños (Reid y Crisafulli, 1990, citado por Wasserman et al., 2003, p. 5). Aún no se sabe a qué edades los NNA son más vulnerables a este tipo de experiencias. En general, los estudios apuntan a que en estos casos suelen converger, además, otros factores riesgo.

iii. Comportamiento antisocial en los padres

Se trata de una variable que se encuentra asociada, especialmente, a los casos de conducta e involucramiento delictual, más graves. Algunos estudios apuntan a que en aquellos hogares en los que alguno de los padres ha sido sancionado penalmente, los hijos estarían expuestos a una mayor cantidad de comportamientos agresivos, prácticas parentales negativas y, en general, a condiciones familiares adversas. Este efecto se aprecia tanto sea la madre o el padre que presente el comportamiento antisocial, siendo mayor la influencia de la madre sobre el comportamiento de las hijas y el de los padres sobre los hijos. Cabe mencionar que se ha encontrado un efecto negativo igualmente importante, respecto de la existencia de un hermano con antecedentes penales. En términos generales, las investigaciones tienden a concluir que el riesgo de que un hijo se vea involucrado en conductas antisociales aumenta de manera significativa en los casos en que otro miembro del grupo familiar tiene un patrón antisocial.

c. Factores en grupo de pares

Generalmente este tipo de factores de riesgo aumentan después que los factores individuales y familiares. Los estudios apuntan a la importante influencia que tendrían, especialmente, en el inicio del comportamiento delictivo.

i. Asociación con pares desviados

Este factor se relaciona de manera significativa con la coautoría en la comisión de delitos y en un número minoritario de casos, con el involucramiento en bandas juveniles. Aún no se ha logrado explicar si el efecto del modelo desviado de los pares opera reforzando el comportamiento antisocial o la asociación con otros pares que exhiben conductas desviadas es más bien una

manifestación de la predisposición al involucramiento delictual del niño o niña. Los pares desviados tendrían un impacto en aquellos jóvenes que ya presentan algún antecedente de participación en actividades ilícitas, incrementando la frecuencia o severidad de las acciones delictivas. El impacto más significativo en el compromiso delictual se observa respecto de la pertenencia a una banda juvenil. Estudios como los de Rochester, Denver o Seattle apuntan a que la pertenencia a una banda juvenil ejerce una influencia importante en el comportamiento individual de sus miembros y muestra una fuerte relación con la conducta antisocial auto reportada (Wasserman et al., 2003).

ii. Rechazo de los pares

Se trata de un factor de riesgo más bien novedoso en los estudios, especialmente, si lo comparamos con la asociación con pares desviados. Los últimos hallazgos apuntan a que jóvenes que han sufrido el rechazo de sus pares se encontrarían en una situación que aumentaría el riesgo de desarrollar un comportamiento antisocial persistente, esto, sin importar si manifestaron o no un comportamiento agresivo a edades más tempranas. Una posible explicación del impacto que generaría el rechazo de los pares es que éste aumentaría la desconfianza respecto de los pares y por lo tanto, a reaccionar de una manera más agresiva. Por otra parte, los niños y niñas que sufren el rechazo de sus pares, serían más proclives a asociarse con pares desviados, razón por la cual quedarían expuestos a este otro factor.

d. Factores escolares y comunitarios

Algunos estudios (Catelano y Jawkins, 1996), inspirados en el modelo de desarrollo social que considera la influencia que desempeña el ambiente en la conducta de los jóvenes, han abordado aquellas variables que emergen de la socialización de los niños tanto en los colegios como dentro de su comunidad.

i. Factores de riesgo escolares

En términos generales, las puntuaciones altas en rendimiento escolar se relacionan negativamente con el comportamiento ilícito. Un factor de riesgo escolar específico y que muestra tener una relación importante con el involucramiento delictual a edades tempranas es presentar un bajo desempeño académico. Un meta-análisis de más de 100 estudios apunta a una relación entre el desempeño académico y el inicio, frecuencia y severidad del involucramiento delictual (Wasserman et al., 2003). En este mismo sentido, los niños y niñas con vínculos débiles con su colegio, bajas aspiraciones académicas, y baja motivación, se encuentran en una situación de riesgo mayor de exhibir un riesgo delictual a una edad temprana (Hawkins et al., 1998).

ii. Factores de riesgo comunitarios

Existen una serie de factores de riesgo que pueden afectar a niñas y niños que se encuentran en el dominio comunitario. En general, la exposición temprana a una comunidad desorganizada, aumenta las posibilidades de involucramiento en actividades ilícitas. Los barrios desorganizados con bajos niveles de control social informal, tendrían redes sociales más débiles que posibilitarían la aparición de diversos comportamientos antisociales (Elliott et al., 1996). Por otra parte y bajo la premisa de la teoría de aprendizaje social, las comunidades desorganizadas, presentarían mayores oportunidades de estar en contacto con conductas desviadas y por lo tanto, de aprender los medios de comisión y justificación, así como a los refuerzos diferenciales positivos a este tipo de conductas.

2

2.3. Intervenciones focalizadas en factores de riesgo y factores protectores

El análisis sobre los factores de riesgo tiene ciertas implicaciones para las intervenciones y sin perjuicio que en los apartados que siguen, se verá con más detalles. A modo introductorio, se presentan algunas cuestiones generales respecto de las intervenciones focalizadas en factores de riesgo.

Hoy en día tanto en Chile como en la experiencia comparada, la mayor parte de los programas y servicios sociales se centra en los infractores juveniles adolescentes y no en niños, niñas y adolescentes, que en razón de su edad, se encuentran en la categoría de inimputables. Para este grupo específico, tanto por razones de protección de derechos como por criterios de efectividad, la mejor estrategia y enfoque es la prevención (Loeber et al., 2003).

Las intervenciones tempranas focalizadas, son aquellas destinadas a contribuir a superar las limitaciones cognitivas, emocionales y de recursos que puedan afectar los entornos de las personas durante sus primeros años de vida. Incluyen programas dirigidos a NNA, así como, a sus madres; intervenciones dirigidas a mejorar los logros escolares y educativos, así como los destinados a mejorar la salud.

Con el objetivo de prevenir las conductas antisociales y la delincuencia de jóvenes, se han desarrollado, principalmente, cuatro clases de intervención preventiva (Werth, 2006): i) aquella que se ejecuta desde el sistema de justicia penal, que a través de la imposición de penas busca prevenir que el sujeto siga delinuyendo; ii) la prevención situacional que tiende a reducir las oportunidades e incentivos para los transgresores, maximizando los riesgos de ser atrapados y minimizando los beneficios del delito mediante técnicas como el diseño ambiental de los espacios públicos y de las viviendas, los elementos claves aquí son la intervención del entorno físico y la disminución de oportunidades de que la infracción sea cometida; iii) la comunitaria, que se orienta a cambiar las condiciones de vida de los vecindarios incrementando, por ejemplo, los niveles de cohesión social, siendo uno de sus elementos definitorios, que la comunidad sea sujeto activo privilegiado en todo el proceso preventivo, desde el diseño de la intervención hasta su implementación; y finalmente, iv) la prevención en el desarrollo del individuo, que se basa en intervenciones diseñadas con el fin de inhibir el incremento de conductas antisociales, fortaleciendo los factores protectores y abordando los factores de riesgo que afectan, especialmente, a NNA.

Esta última clase de prevención abarca el desarrollo de múltiples políticas y líneas de trabajo. Atendiendo a las plataformas y actores relevantes en el despliegue y ejecución de la oferta programática, es posible distinguir, como se podrá apreciar en los capítulos que siguen, diversos contextos o plataformas de intervención. A saber: individuales, familiares, comunitarios y prejurisdiccionales. Como es posible apreciar, a excepción del contexto prejurisdiccional, el criterio de plataforma o contexto de intervención, coincide con los ámbitos en los que se manifiestan los diversos factores de riesgo.

Las estrategias preventivas desplegadas en la experiencia comparada evidencian ciertas características comunes tales como: i) un amplio consenso sobre el hecho de que se trata de un área prioritaria de política e inversión pública; ii) la utilización de métodos preventivos no segregativos, es decir, que intentan reforzar y mejorar los lazos de NNA inimputables con su medio; iii) el uso de enfoques tendientes a disminuir factores de riesgo y potenciar factores protectores. Estas tendencias encuentran su sustento jurídico en principios que guían el actuar de los Estados modernos en estas materias que involucran a NNA, tales como el interés superior del menor y el principio de intervención mínima (Farrington, Grove y Macleod, 2012; Piquero 2010).

Las investigaciones sobre programas de prevención para niños y niñas relevan la complejidad de intervenir este grupo. Ningún factor de riesgo es suficiente para explicar el comportamiento delictivo, por lo tanto, existe la necesidad de abordar una multiplicidad de éstos. Programas inspirados en una perspectiva de salud pública deben esforzarse por intervenir las condiciones como las instituciones que tienen alguna injerencia en el comportamiento de niñas y niños dentro de su comunidad. El desarrollo de metodologías de prevención eficaz debiera contemplar el abordaje de factores individuales, familiares, de pares, escolares y comunitarios.

A modo de síntesis, hemos visto que la realización por parte de NNAI de conductas delictivas, constituye un fenómeno social en el que convergen múltiples factores (individuales, familiares, escolares, comunitarios o ambientales) y en el que es

imprescindible tener en especial consideración la etapa de desarrollo en la que se encuentran los individuos. La relación entre los diversos factores y el comportamiento delictual, estará mediada por diversos elementos tales como la frecuencia de estas conductas o su intensidad, entre otros (Rutter et al., 1998).

Aunque no existe una fórmula exacta que permita prevenir la delincuencia en NNAI, la identificación de factores de riesgo y protección es clave para desarrollar intervenciones que permitan prevenir que las conductas delictivas desarrolladas durante la infancia escalen y se transformen en una conducta persistente.

Uno de los aportes a la literatura criminológica más renombrada en esta materia, es la conocida obra de Farrington y Welsh (2007) "*Salvando a los niños de una vida de delitos*" que relevó la importancia de prevenir antes que reaccionar, así como la necesidad de enfocar los esfuerzos preventivos en los más jóvenes. Lo anterior, ha venido siendo respaldado por un importante cúmulo de investigaciones, que utilizando estudios longitudinales prospectivos, han arrojado información contundente sobre la relación de factores de riesgo delictivo a edades tempranas con el desarrollo posterior de conductas delictivas, así como evidencia sobre los resultados positivos de intervenciones preventivas tempranas (Farrington y Welsh, 2007, Farrington et al., 2016). Hoy sabemos que quienes cometen delitos durante la infancia, tienen un riesgo mayor de desarrollar carreras infractoras de ley, persistentes y graves (Loeber y Farrington, 2001; Espiritu et al., 2001; Moffitt, 1993; Krohn et al., 2001).

La intervención temprana, que como se ha expuesto, ha recibido su mayor impulso desde la criminología del desarrollo postula, en términos generales, que las vivencias experimentadas en edades tempranas influyen y dan forma a las experiencias futuras de niños y niñas. Considerando lo anterior, de la literatura especializada, es posible extraer algunas buenas razones para desarrollar políticas de prevención del comportamiento antisocial a edades tempranas. En primer lugar, existen antecedentes que permiten sostener que se trata de una política pública económicamente eficiente, en la medida que programas bien implementados tienen el potencial de generar retornos, más allá de lo que el sistema se pueda ahorrar, especialmente, al no activar la costosa maquinaria del sistema de persecución y justicia penal (Burns et al., 2003).

Además, hay intervenciones que muestran beneficios en otros aspectos más allá de los que fueron objeto directo de intervención, por ejemplo, algunas intervenciones en factores de riesgo individual, también generarían efectos positivos en el rendimiento escolar, en la salud de los niños y niñas y en la calidad de la relación con los padres. En este sentido, un análisis de costo beneficio del proyecto Elmira⁵ (Karoly y Levoux, 1998), mostró una reducción de los costos en servicios sociales y una mayor recaudación vía impuestos dado el incremento en la empleabilidad de los individuos intervenidos.

En este contexto, la falta de una adecuada y eficaz oferta programática tendiente a impedir que niños, niñas y adolescentes inicien o persistan en sus trayectorias delictivas, incide en el número y entidad de los delitos que éstos, actualmente o en el futuro puedan protagonizar, con las consecuencias que ello acarrea en materia de seguridad pública, pero también se deberán tener en cuenta otros costos sociales (Jennings et al. 2016).

En definitiva, hoy se cuenta con abundante evidencia sobre cómo las conductas disruptivas persistentes y el involucramiento delictual a edades tempranas pueden ser predictores de una futura trayectoria delictual. Entonces, focalizar y fortalecer intervenciones preventivas oportunas y de calidad sobre esta población, facilitará trabajar sobre los factores de riesgo presentes en los más jóvenes, y con ello propender a la prevención de conductas delictivas y a mejorar los niveles de seguridad, ambos temas altamente significativos para la ciudadanía y que son objeto de álgidos debates en la actualidad. Además, la intervención temprana constituye una oportunidad para atender otros factores de riesgo presentes en esta población, cuya intervención puede favorecer procesos de integración social y con ello incrementar los niveles de bienestar general.

5. El proyecto Elmira fue un programa de prevención temprana con enfoque en salud que consistía en la asistencia especializada de enfermeras a mujeres embarazadas, solteras y con bajo nivel socio-económico. El acompañamiento se iniciaba durante el embarazo y continuaba durante dos años después del nacimiento.

3

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo general del presente estudio es analizar la oferta existente, tanto en Chile como en la experiencia comparada, en materia de intervención destinada a la prevención de conductas delictivas de niños, niñas y adolescentes inimputables, así como la regulación legal que permite la adecuada prestación de ella, y efectuar propuestas de mejora de la política pública nacional en la materia.

Objetivos específicos

Describir el tratamiento jurídico comparado otorgado a niños, niñas y adolescentes inimputables que realizan conductas delictivas, en aspectos tales como la edad de imputabilidad y la regulación legal de la oferta programática y de la institucionalidad a cargo de proveerla.

Revisar de manera sistemática la evidencia sobre la efectividad de programas de intervención temprana en niños, niñas y adolescentes infractores que incluyan a menores de 14 años, en la prevención de las conductas delictivas.

Revisar brevemente la evidencia internacional sobre el costo-beneficio de las intervenciones tempranas de la delincuencia de niños, niñas y adolescentes.

Describir la oferta actual de programas en Chile destinados a la prevención de conductas delictivas en niños, niñas y adolescentes (primaria y secundaria), refiriendo a sus estructuras programáticas, sus modelos de gestión e intervención y los resultados obtenidos.

Generar un diagnóstico respecto a sistema de detección e identificación de niños, niñas y adolescentes menores de 14 años que realizan conductas delictivas y volumen de ingresos a PSI 24 Horas y Senainfo.

Realizar un catastro de programas de intervención en menores de 14 años que realizan conductas delictivas a implementar en nuestro país.

Proponer lineamientos de reformas normativas que se estimen pertinentes para regular la adecuada intervención de niños, niñas y adolescentes infractores inimputables.

4. METODOLOGÍA

La presente investigación es del tipo empírico-criminológica y jurídico-dogmática⁶, siendo ambos enfoques aplicados transversalmente a los objetivos de la investigación comprometidos para este informe de avance, de manera de lograr una aproximación interdisciplinaria y holística a ella.

A continuación se detalla la metodología utilizada para desarrollar cada uno de los objetivos específicos del estudio.

1. Para llevar a cabo el análisis del objetivo específico n° 1 se utilizó una técnica cualitativa de recolección de la información basada en la revisión bibliográfica acerca del tratamiento jurídico otorgado a niños, niñas y adolescentes infractores e inimputables y la regulación normativa asociada a la provisión de la oferta, centrando el análisis en la legislación que regula ambas.

Para esto, a modo introductorio se revisó el contenido del concepto jurídico de imputabilidad, así como las normas de derecho internacional que regulan la materia. A continuación, se revisó la normativa nacional junto a algunas regulaciones internacionales. En concreto, se revisó la legislación Española, por ser éste un país que ha desarrollado su oferta programática en la materia en un contexto cultural y jurídico similar al nuestro, la regulación de la provincia de Ottawa en Canadá, y de Inglaterra-Gales, por ser ambos países con un mayor desarrollo programático que el nuestro y que cuentan con amplia disponibilidad de información en la materia.

2. Para abordar el objetivo específico n° 2, se efectuó una revisión sistemática con el objeto de identificar, interpretar y sintetizar las investigaciones existentes y relevantes respecto de la efectividad de las intervenciones en niños, niñas y adolescentes infractores no imputables en materia de prevención de conductas delictuales.

Con este objetivo, se realizó una búsqueda que tuvo como fuentes de información bancos de datos especializados en la materia, sitios web de instituciones relacionados al objeto de estudio y artículos de revistas especializadas.

Los criterios de inclusión de esta búsqueda fueron los siguientes:

Documentos publicados entre 2010 y 2016 en idioma español y/o inglés.

Estudios empíricos experimentales y cuasi experimentales, otras revisiones sistemáticas y meta-análisis publicados durante el periodo antes mencionado.

Estudios que den cuenta de evidencia sobre la efectividad de programas de intervención temprana en NNA infractores de ley en la prevención de conductas delictivas.

Los criterios de exclusión de esta búsqueda fueron los siguientes:

Documentos o estudios fuera del ámbito temporal propuesto.

Documentos publicados en idiomas diversos al español y/o inglés.

Estudios que den cuenta de intervenciones de carácter exclusivamente biomédico.

Estudios que solamente den cuenta de la evidencia sobre la efectividad del programa en ámbitos diversos a la prevención de delitos.

Esta revisión se desarrolló en las siguientes etapas:

6. La investigación jurídica-dogmática, estudia a las estructuras del derecho objetivo –o sea la norma jurídica y el ordenamiento normativo jurídico- basándose esencialmente, en la legislación y la doctrina como fuentes del derecho objetivo. Por ello, una investigación dogmática-jurídica labora a base de las normas provenientes, primordialmente, de la legislación y la doctrina, sin interesar su aplicación o sus sustratos valorativos. Se labora con el derecho objetivo “puro” (no aplicado), por lo que su estudio es meramente teórico y se hace a base de abstracciones (Tantaleán, 2016).

4

a. Revisión de estrategias de intervención y programas levantados en bancos de datos y sitios web de instituciones relacionados al objeto de estudio. Para ello, se recurrió a los siguientes⁷:

Washington State Institute for Public Policy
Campbell Systematic Reviews
Public Safety Canada
National Offender Management Service (UK)
The Cochrane database
Blueprints
CrimeSolutions

b. Revisión de meta-análisis y de otras revisiones sistemáticas, así como de estudios empíricos experimentales y cuasi experimentales, todos realizados dentro del periodo de búsqueda. Se realizó recurriendo a las bases de datos de Web Of Science y Scopus, utilizando en cada una de ellas los motores de búsqueda que se enumeran a continuación:

MOTORES DE BÚSQUEDA		
Nivel de búsqueda 1 Población de interés	Nivel de búsqueda 2 Estudios de interés	Nivel de búsqueda 3 Variable de resultado
1. Youth 2. Juvenile 3. Child 4. Adolescents 5. Childhood	1. Program evaluation 2. Experiment 3. Quasi Experiment 4. Matching 5. Propensity score matching 6. Difference in Difference 7. Regression discontinuity 8. Systematic review 9. Meta-analysis	1. Recidivism 2. Reoffender 3. Offender 4. Crime 5. Delinquency 6. Prevention.

c. Realización de fichas, las cuales permitieron levantar los elementos más relevantes de los programas encontrados y sus efectos en la prevención de conductas delictivas.

El resultado de esta revisión fue la sistematización de aquellas estrategias de intervención y programas que cumplieron con los criterios de búsqueda y de sus evaluaciones, concluyendo con un análisis que da cuenta de las características comunes de aquellos programas que han mostrado eficacia en la prevención de delitos y de aquellos que no han mostrado resultados en dicha variable.

3. Para indagar acerca del objetivo específico n° 3, esto es, analizar brevemente la evidencia internacional sobre el costo-beneficio de las intervenciones tempranas de las conductas delictivas de niños, niñas y adolescentes, se utilizó una metodología cualitativa, con una técnica de recolección de la información basada en la revisión bibliográfica breve acerca de la evidencia existente en la materia.

4. Para dar cumplimiento al objetivo específico n° 4, la revisión de programas fue realizada recurriendo a distintas técnicas cualitativas. De esta forma, una parte importante de la información fue obtenida realizando una revisión bibliográfica, la que permitió reconstruir la oferta nacional existente durante los últimos 4 años para intervenir a NNA menores de 14 años que

7. En la propuesta de investigación se incluían los sitios web de la Vanderbilt Institute for Public Policy Studies, del Center for Evidence Based Corrections y del Australian Institute of Criminology, los cuales finalmente fueron excluidos de la lista de sitios web revisados, pues la naturaleza de sus buscadores no permiten realizar una búsqueda acotada a los motores de búsqueda definidos para esta revisión sistemática.

realizan conductas delictivas, describiendo (en la medida que se encontró información en la materia) la estructura de cada programa, sus modelos de intervención, sus nudos críticos y los resultados obtenidos por ellos.

Los criterios de selección de los programas que fueron descritos son los siguientes:

Programas de Prevención Primaria que tengan por objetivo principal y explícito abordar la prevención del delito o reducción de la victimización.

Programas de Prevención Secundaria, es decir, aquella oferta destinada a evitar el desarrollo de conductas delictivas en grupos de alto riesgo de exhibirlas o desarrollarlas.

La información recopilada en la revisión bibliográfica fue complementada con la obtenida de entrevistas semi-estructuradas realizadas a actores relevantes vinculados con la oferta programática descrita. Para ello, se realizaron entrevistas a directivos y funcionarios de las instituciones que se relacionan con los programas de intervención a nivel nacional y local. En este último caso, se indagó en dos comunas de la Región Metropolitana, Peñalolén y Puente Alto. La inclusión de la primera de ellas se justificó por ser una de las comunas que ha destacado en los últimos años por su proactividad en ejecutar programas de intervención temprana en NNA. La inclusión de la segunda de ellas, en cambio, se justificó por tratarse de la comuna el mayor número de ingresos en listado 24 Horas de Carabineros durante el año 2015.

El siguiente cuadro enumera y describe las instituciones y cargos de las personas entrevistadas:

Institución	Cargo	Numero de entrevistados
Subsecretaría de Prevención del delito	Directivos	4
	Funcionarios (EDT)	3
Servicio Nacional de Menores	Directivos	1
	Funcionarios	1
	Entidades colaboradoras	1
Poder Judicial	Jueces de Familia	2
Carabineros de Chile	Oficiales	1
	Funcionarios civiles	1
Municipalidad de Puente Alto	Directivo	1
Municipalidad de Peñalolén	Funcionario	1
Total personas entrevistadas		16

5. Por su parte, para llevar a cabo el objetivo n° 5, esto es, realizar un diagnóstico del sistema de detección y derivación de NNA inimputables que realizan conductas delictivas, de su volumen de casos y de problemas de subregistro, fue necesario en primer lugar recabar información sobre el funcionamiento integrado de los programas PSI 24 Horas de Carabineros de Chile, PAIF 24 Horas de la Subsecretaría de Prevención del Delito, 24 Horas Sename y del procedimiento judicial seguido por los tribunales de familia respecto de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas. Para ello, se reconstruyó el funcionamiento del sistema en base a la información obtenida de las entrevistas previamente enumeradas.

Para nutrir el diagnóstico, se describieron y analizaron datos sobre el volumen de ingresos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas respecto de cada una de las instituciones antes enumeradas, cualquier fuera la etiqueta con que fueran identificados administrativamente estos ingresos. A esta información se tuvo acceso por medio de solicitudes de

4

transparencia realizadas a Carabineros de Chile, al Poder Judicial y al Sename, lo que permitió generar información estadística descriptiva en la materia.

El siguiente cuadro resume la información obtenida de las solicitudes de transparencia previamente indicadas:

Institución	Información remitida
Poder Judicial	Registro de litigantes niño o niña en causas de familia en materia de infracción a la ley Penal. Años 2012 – 2015.
Carabineros de Chile (Zonafam)	Cuadro estadístico. Derivaciones e ingresos de NNA al programa 24 Horas a nivel nacional. Años 2012 al 2015.
	Cuadro estadístico. Derivaciones e ingresos de NNA inimputables al programa 24 Horas a nivel nacional, desglosado por edad (10 a 13 años). Años 2012 a 2015
	Cuadro estadístico. Derivaciones e ingresos de adolescentes infractores de ley al programa 24 Horas a nivel nacional, desglosado por edad (10 a 13 años). Años 2012 a 2015.
Servicio Nacional de Menores	Número de NNA inimputables ingresados al listado 24 Horas, desglosados por región. Años 2012 a 2015.
	NNA ingresados durante los años 2012 a 2015 por las siguientes causales: delito o falta no penalizable por la edad del niño o niña; transgresión de derechos a otras personas; transgresión de derechos a la propiedad
	NNA ingresados inimputables mayores de 6 y menores de 14 años a su ingreso, desglosado por tipo de proyecto y modelo (programa).

6. Para llevar a cabo el objetivo 6, esto es, proponer programas de intervención para NNA inimputables que realizan conductas delictivas que puedan ser implementados en Chile, se elaboró un listado de programas teniendo en consideración los resultados y conclusiones de la revisión sistemática de la cual se da cuenta en el capítulo 7 de este estudio. En base a esta información, se elaboró un listado de programas cuya implementación se sugiere en el contexto nacional, y de los cuales se describe luego además de sus características generales, aspectos tales como los factores de riesgo y protección que aborda, su modelo teórico y aspectos relacionados con la formación y capacitación que debe llevarse a cabo para su implementación y los costos aproximados de puesta en marcha que ha tenido el programa en la experiencia comparada.

Los criterios de inclusión y exclusión de estos programas fueron los siguientes:

a. Criterios de inclusión

Programas que declaren de manera explícita en sus objetivos o metas la reducción de conductas delictivas y que en las evaluaciones experimentales o cuasi experimentales muestren efectos significativos alineados con los objetivos o metas propuestos.

Programas que si bien no explicitan dentro de sus objetivos o metas la reducción de conductas delictivas al momento de evaluar el impacto de la intervención a lo largo del tiempo demuestran *disminución de conductas delictivas en comparación al grupo control en estudios de seguimiento de índole experimental y cuasi experimental*.

Programas que cuenten con al menos 2 evaluaciones de calidad (cuasi o experimental) y que hayan sido incluidas en contextos de revisiones sistemáticas o meta análisis. No se consideran evaluaciones que solo informen disminución en índices generales de delincuencia autorreportados.

Programas que presenten una estructura definida y que adopten una marca con licencia de funcionamiento (certifique a sus implementadores). Por ejemplo la: "Terapia Familiar Funcional".

Programas que contemplen dentro de su población objetivos NNA menores de 14 años, aun cuando el programa en particular trabaje con un amplio rango de edad de población objetivo (Ejemplo: 0 a 24 años) y que trabajen directamente con los NNA a través de intervención individual o grupal (relación terapeuta-NNA) y/o indirectamente a través de sus cuidadores y/o profesores quienes se encargan de aplicar las pautas y protocolos que el terapeuta/facilitador les enseña a ellos.

b. Criterios de exclusión

Programas que si bien declaran como objetivo/meta la reducción de conductas delictivas no han logrado demostrar efectividad en disminución de éstas (en evaluaciones de índole experimental o cuasi experimental).

Programas que intervengan directamente a adultos (cuidadores) que presentan problemáticas de abuso de drogas y/o conductas delictivas y no trabajen directa o indirectamente con los NNA de la familia.

7. Finalmente, para dar cumplimiento al objetivo n°7 del estudio, relativo a proponer lineamientos de reformas normativas que se estimen pertinentes para regular la adecuada intervención de la población estudiada, la información generada en la investigación fue socializada y discutida en un Panel de Expertos. Esta es una metodología de índole cualitativa orientada a discutir, analizar y/o proponer recomendaciones respecto a temas de alta especificidad técnica o temáticas complejas donde es posible que las decisiones a adoptar puedan tener ramificaciones legales o de política pública (social, sanitaria, ambiental, etc.), desde una variedad de puntos de vista informados (expertos).

Con motivo del presente estudio, en junio del presente año⁸ se realizó una sesión *única del Panel de Expertos* en la cual se presentaron los principales resultados del estudio y se discutieron las 10 propuestas de política pública desarrolladas por el equipo de Fundación Paz Ciudadana, dadas a conocer a los mismos previamente mediante entrega de un resumen ejecutivo *del Estudio*. Los invitados fueron escogidos en base a criterios de experiencia profesional y conocimiento en el área, lo que supone estudios de especialización y/o proyectos de investigación desarrollados en áreas relacionadas con políticas públicas, infancia, intervención psicosocial, delincuencia juvenil, entre otros. Todos los invitados son expertos que actualmente se desempeñan en instituciones con presencia en Chile, fundamentalmente universidades, órganos del Estado y/o de la sociedad civil⁹. El día de la sesión asistieron 11 expertos de distintas instituciones del país.

Cabe señalar que la actividad no tuvo por objeto arribar a consensos entre sus participantes, sino abrir el debate para poder recoger la mayor diversidad de juicios informados sobre las temáticas tratadas.

8. Específicamente, el día 16 de junio del 2017 en las dependencias de Fundación Paz Ciudadana, Santiago.

9. La decisión respecto a quiénes escoger fue consensuada entre el equipo investigador de FPC y representantes de Fundación San Carlos del Maipo.

5

5. TRATAMIENTO JURÍDICO OTORGADO POR DISTINTOS SISTEMAS DE JUSTICIA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INIMPUTABLES QUE REALIZAN CONDUCTAS DELICTIVAS.

A continuación se describe la forma como cuatro ordenamientos jurídicos reaccionan ante las conductas delictivas protagonizadas por NNA inimputables en razón de su edad. Para ello, se revisaran las regulaciones jurídicas en la materia de Chile, España, Inglaterra y Gales y de la provincia de Québec, Canadá.

Como forma de dar contexto al tema, se hace necesario introducirlo realizando una breve referencia al concepto jurídico de inimputabilidad, así como a las normas internacionales que regulan la forma como los Estados deben reaccionar ante las conductas delictivas protagonizadas por esta población.

Una vez descrito lo anterior, se dará cuenta de la regulación del sistema de justicia chileno en cuanto a la edad de imputabilidad y a la institucionalidad prevista para proveer de oferta programática a los NNAI que realizan conductas delictivas. A continuación, se procede a reportar cómo se regulan dichos aspectos en los sistemas jurídicos español, inglés y canadiense (Québec) con miras a otorgar una visión comparada sobre la materia.

5.1 Marco jurídico que sustenta a la reacción estatal ante las conductas delictivas realizadas por NNA inimputables.

5.1.1 Sobre el concepto jurídico de imputabilidad.

En los sistemas de justicia de origen europeo continental, como el nuestro, la imposición de una sanción en forma de pena tiene como presupuesto de legitimidad que la persona a quien le será impuesta haya intervenido en una conducta que sea calificable como delito. En estos sistemas, se ha entendido que se configura un delito cuando una persona realiza una “conducta típica, antijurídica y culpable”, siendo cada uno de estos elementos los presupuestos jurídicos del delito. El último de estos elementos -la culpabilidad- se configura por la concurrencia de un conjunto de condiciones que determinan que una persona que ha realizado una conducta típica y antijurídica, pueda ser responsabilizada por la misma, siendo una de estas condiciones la imputabilidad (Bacigalupo, 1999). En consecuencia, cuando las personas son inimputables, a pesar de que hayan intervenido en una conducta típica y antijurídica, no pueden ser responsabilizados por haber realizado dichos actos, y por tanto no procede en su contra la imposición de una pena.

Se ha entendido que una persona es imputable cuando posee la capacidad general para comprender el carácter ilícito o injusto de un hecho, para sobre la base de dicho conocimiento, decidir actuar conforme o contrario a derecho (Náquira, 2016). La imputabilidad es una capacidad que los sistemas de justicia suelen presumir respecto de toda persona que realiza una conducta delictiva, regulando en consecuencia solo aquellas situaciones en las cuales las personas carecen de alguna de las capacidades propias de la imputabilidad -a saber, la comprensión de lo injusto y/o la capacidad de autocontrol- siendo considerados en general como inimputables las personas que carecen de dichas capacidades, como quienes padecen trastornos mentales o de conciencia graves y los que al momento de actuar no superan una edad determinada (Roxin, 1997).

En general en el ámbito jurídico se plantea que la calidad de inimputable que se predica de NNA que no superan una edad determinada, se funda en que ellos o bien no pueden ejercer las capacidades antes mencionadas o bien su ejercicio es aún imperfecto como consecuencia del insuficiente grado de desarrollo biopsicosocial o madurez de éstos en relación al de los jóvenes y los adultos (Bacigalupo; 1999; Náquira, 2016).

Sin embargo, también existen autores que plantean que, en especial en el caso de adolescentes cuya edad bordea la establecida por un determinado sistema de justicia como límite de la imputabilidad, el fundamento de la imputabilidad sería uno diverso al antes expuesto. Ello pues en el caso de las personas cuya edad es cercana a la requerida para ser considerados como imputables, sí es posible apreciar la capacidad de comprender del carácter ilícito de aquello que realizan (por ejemplo, al romper un vidrio para sustraer una cosa ajena) unida a la capacidad de auto determinar su actuar en base a dicha comprensión, a pesar de lo cual igualmente los sistemas de justicia no consideran imputables a estas personas. En tales casos, su inimputabilidad se fundaría en razones de política criminal, toda vez que la imposición de sanciones penales en su contra está contraindicada desde una perspectiva preventiva, lo que en ningún caso impide que ante estos hechos el Estado no pueda reaccionar de manera diversa a la imposición de una sanción penal, por ejemplo, imponiendo a dichas personas una medida de protección (Roxin, 1997).

De esta forma, la existencia o no de imputabilidad en razón de la edad, es utilizado por los sistemas de justicia como un mecanismo para distinguir la forma como intervendrá el Estado contra la persona que ha protagonizado una conducta delictiva, ya sea mediante la imposición de una pena en contra de los imputables, o mediante la derivación de los inimputables en razón de su edad a un régimen de protección al amparo del Estado.

5.1.2. Normas internacionales que regulan la reacción estatal ante conductas delictivas realizadas por NNA inimputables.

i. Introducción.

Chile, al igual que otras naciones, ha contraído múltiples obligaciones en el ámbito de la protección a los NNA en el contexto del Derecho Internacional. Si bien los instrumentos suscritos establecen obligaciones aplicables a NNA en general, y no solo a aquellos que cometen conductas delictivas, el contenido de algunos de ellos sí imponen obligaciones para los Estados aplicables específicamente a esta población. La revisión de estas normas es relevante, pues el alcance de las reglas y principios establecidos en los sistemas de justicia nacionales en relación al trato debido por el Estado a los NNA deben interpretarse en el contexto del universo mayor de los principios que regulan la actividad de los Estados en dicha materia en el Derecho Internacional (CDN, 1990).

El siguiente cuadro, sistematiza los instrumentos internacionales que han sido ratificados a la fecha por Chile y que establecen distintas obligaciones para los Estados en relación a los NNA que realizan conductas delictivas.

Cuadro n° 1: Instrumentos internacionales que establecen obligaciones en materia de trato de los Estados a NNA que realizan conductas delictivas.

Instrumento internacional	Año de creación	Fecha de ratificación por parte del Estado chileno
Declaración de los Derechos del Niño	1959	14 de agosto de 1990
Convención de los Derechos del Niño (CDN)	1989	27 de septiembre de 1990.
Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)	1985	----
Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)	1990	----

5

Observaciones generales del comité de derechos del niño de las Naciones Unidas. Observación general n° 10. "Los derechos del niño en la justicia juvenil"	2001	----
---	------	------

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se enumeran algunas ideas generales que deben ser consideradas por el sistema de justicia nacional en materia de protección a NNA que realizan conductas delictivas, y que han sido construidas a partir del análisis conjunto de los instrumentos internacionales antes enumerados.

ii. Elementos básicos del Derecho Internacional a ser considerados en una política general de protección de NNA que realizan conductas delictivas.

La convención de derechos del niño declara que el cuidado y protección que el Estado debe a niños y niñas en general, se funda en su falta de madurez física y mental (CDN, 1990; preámbulo; Art. 3.2.2). Dado lo anterior, la normativa internacional establece que el Estado debe garantizarles a todos los niños y niñas, en la máxima medida, su supervivencia y desarrollo (CDN, 1990; Art. 6.2.2), así como también el bienestar de su familia (Reglas de Beijing, 1985; Art. 1.1).

Por su parte, las directrices de las naciones unidas para la prevención de la delincuencia juvenil reconoce que niños y niñas tienen comportamientos que pueden no ajustarse a los valores o normas sociales generales, pero que ellos son con frecuencia parte de su proceso de maduración y crecimiento y tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas al llegar la edad adulta (Directrices de Riad, Art. 5, a). En el mismo sentido, las mencionadas directrices reconocen que calificar a un joven como delincuente contribuye a que desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable, indicando expresamente que en ello se sigue la opinión predominante de los expertos, (Directrices de Riad, Art. 5, b). De esta forma, el Comité de derechos del niño de las Naciones Unidas, ha considerado como una obligación para los Estados promover la adopción de medidas en relación con niños y niñas que tienen conflictos con la justicia que no supongan el recurso a procedimientos judiciales, cuestión que como reconocen las propias normas internacionales, no solo evita su estigmatización, sino que también resulta positivo para la seguridad pública a un menor costo para las arcas fiscales (Observaciones generales, n° 26).

De esta forma, las Naciones Unidas han indicado que una política general de justicia juvenil debe, en general, contemplar las siguientes materias: i) una política de prevención de la delincuencia juvenil, ii) intervenciones que no supongan el recurso a procedimientos judiciales e intervenciones en el contexto de las actuaciones judiciales, iii) regulación de una edad mínima a efectos de responsabilidad penal y límites de edad superiores para la justicia juvenil, iv) en el caso de los jóvenes a quienes les sea exigibles responsabilidad penal, la existencia de garantías de un juicio imparcial y de privación de libertad, incluida la detención preventiva y la prisión posterior a la condena (Observaciones generales, n° 15).

iii. Directrices y contenido de las políticas de prevención de conductas delictivas en niños y niñas.

La normativa internacional reconoce que durante el periodo de edad en que las niñas y niños son más propensos a comportamientos desviados, los Estados deberán fomentar procesos de desarrollo personal y educacional lo más exento posible del delito y la delincuencia, promoviendo en ellos una vida significativa en la comunidad (Reglas de Beijing, 1985, art. 1.2). Es por esta razón que los Estados deben promover que niños y niñas desempeñen una función activa y participativa en la sociedad, sin ser consideradores meros objetos de socialización o control (Directrices de Riad, 1990, art. 3).

Acorde a las normas internacionales, y con el fin de reducir la necesidad de intervenir del sistema de justicia, los Estados deben promover el tratamiento efectivo, humano y equitativo del menor que tenga problemas con la ley, adoptando medidas concretas que movilicen todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, la escuela y de grupos comunitarios (Reglas de Beijing; 1985, art. 1.3; Directrices de Riad, 1990, art. 10), centrándose para ello en el bienestar de los jóvenes desde su primera infancia (Directrices de Riad, 1990, art. 4).

Para propender a la consecución de los objetivos antes planteados, las directrices de las Naciones Unidas en la materia plantean que los planes gubernamentales de prevención de conductas delictivas en NNA deben, al menos, establecer con claridad las funciones de los organismos, instituciones y personal competentes que se ocupan de actividades preventivas y establecer mecanismos para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales (Directrices de Riad, 1990, art. 9, b. y c.). En este mismo sentido, se establece que los agentes de policía que traten a menudo con niños y niñas o que se dediquen a la prevención del delito en esta población, deben recibir instrucción y capacitación especializadas (Reglas de Beijing, 1985, art. 12.1).

iv. Reglas especiales en materia de debido proceso en relación a niñas y niños que realizan conductas delictivas.

Los instrumentos internacionales establecen para niños y niñas que realizan conductas delictivas garantías vinculadas al debido proceso, adicionales a las que están ya establecidas para jóvenes y adultos. Además de algunas previamente mencionadas, como la de establecer una edad mínima antes de la cual se presumirá que carecen de capacidad para infringir las leyes penales (Convención de los Derechos del Niño, CDN, 1990; art. 40.3, a; Observaciones generales, n° 15) y la de evitar recurrir a procedimientos judiciales (CDN, 1990; art. 40.3, b; Observaciones generales, n° 15), se establecen otras como la de disponer de medidas alternativas a la internación en instituciones, tales como órdenes de orientación y supervisión, asesoramiento, libertad vigilada, colocación en hogares de guarda, la participación de programas de enseñanza y formación profesional, entre otros, todo con objeto de asegurar proporcionalidad con la conducta realizada y resguardo a su bienestar (CDN, 1990; art. 40.3; Reglas de Beijing, 1985, art. 13.2) y la de no publicar información alguna que pueda dar lugar a la individualización de un niño o niña al que se le impute participación en una conducta delictiva (Reglas de Beijing, art. 8.2).

v. Privación de libertad de niños y niñas.

Las normas internacionales establecen que cualquier forma de privación de libertad que tenga lugar sobre un niño o niña se utilizará siempre como último recurso, de conformidad a la ley y por el menor periodo de tiempo posible (CDN, 1990; art. 37, b; Directrices de Riad, 1990, art. 47). En caso de ser necesaria, el niño o niña debe ser tratado con humanidad y respeto, teniendo en cuenta las necesidades de las personas de su edad, debiendo siempre estar separado de adultos, salvo que ello sea contrario a su interés superior, y debiendo poder mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y/o visitas (CDN, 1990; art. 37, c).

Cuando el Estado deba separar a niños o niñas de sus padres como resultado de una medida como la detención o el encarcelamiento del niño, éste debe proporcionarles a sus padres o familiares información básica sobre el paradero del niño o niña, salvo que esto afecte el bienestar de este último (Reglas de Beijing, art. 10.1). En tales casos, los niños y niñas deben tener acceso a asistencia, especialmente a la jurídica, así como derecho a impugnar la legalidad de su privación de libertad ante una autoridad competente, independiente e imparcial (CDN, 1990; art. 37, d).

Doblemente excepcionales deben ser las situaciones donde el Estado pueda autorizar la reclusión de jóvenes en instituciones. Dichos casos deben acotarse a las siguientes hipótesis: i) cuando el niño o niña haya sufrido lesiones físicas, malos tratos sexuales o emocionales, ii) cuando haya sido descuidado abandonado o explotado o se vea amenazado por un peligro físico o moral generado por sus padres o tutores, iii) o cuando el propio comportamiento del niño o joven suponga un grave peligro para sí mismo o sus padres o tutores y ni él mismo ni sus padres ni los servicios comunitarios puedan hacerle frente por medios diversos a la reclusión (Directrices de Riad, 1990, Art. 46).

vi. Reinserción social de niñas y niños que realizan conductas delictivas.

Como directriz general, las normas internacionales establecen que los Estados deben promover la reintegración de los niños y niñas a los que se impute haber realizado una conducta delictiva, en pos de que asuman una función constructiva en la sociedad y dándoles un trato que fomente su sentido de la dignidad y el respeto por los derechos humanos y libertades de terceros (CDN, 1990; art. 40.1).

5

En particular, existen dos reglas vinculadas a la promoción de la reinserción social de niñas y niños que realizan conductas delictivas. En primer lugar, existe la obligación de los Estados de considerar como contrario al interés superior del niño su crianza en condiciones que supongan un mayor o grave riesgo de que se vea involucrado en actividades delictivas (CDN, Observaciones generales, n° 16). Dicha regla que otorga una herramienta jurídica importante para intervenir las condiciones de vida de un niño o niña que ha realizado conductas delictivas desde la perspectiva de los factores de riesgo.

Por otra parte, se establece como obligación de los Estados el adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma explotación (CDN, 1990; Art. 39), pudiendo entenderse en este contexto que una forma de explotación infantil es aquella padecida por niños y niñas que participen de hechos delictivos en conjunto con adultos o promovida de alguna forma por éstos (Santana, 2011).

5.2 Regulación legal en el sistema de justicia nacional de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA inimputables que realizan conductas delictivas.

5.2.1 La edad de imputabilidad en el sistema de justicia nacional y su evolución.

En Chile, las personas pueden tener responsabilidad penal por los delitos que cometan a partir de los 14 años. Por sobre esa edad y hasta los 18 años les es exigible bajo las reglas de la Ley de responsabilidad penal adolescente. Sobre los 18 años de edad, les es exigible el régimen de responsabilidad penal de adultos (Código Penal Chileno, 1984; art. 10 n° 2)

La idea de establecer una edad bajo la cual las personas no tengan responsabilidad penal no es nueva en nuestro país. En efecto, ya desde la promulgación del primer Código Penal, las personas menores de cierta edad han estado exentas de responsabilidad penal (Código Penal Chileno, 1874). Si bien dicha regla se ha mantenido en sus términos esenciales, ha sido objeto de cambios a lo largo del tiempo. La última de estas modificaciones tuvo lugar el año 2008 con la Ley N°20.084 que creó el régimen de responsabilidad penal adolescente.

Antes del año 2008, la edad bajo la cual una persona quedaba siempre exenta de responsabilidad penal era de 16 años. La aplicación de una pena a las personas entre los 16 a los 18 años quedaba condicionada a la constatación por parte del tribunal, en cada caso concreto, de la existencia de “discernimiento”, concepto cuyo contenido era debatido por la literatura y la jurisprudencia de la época, alguna de la cual sostenía que era una referencia a la existencia o no de imputabilidad (Cury, 2005), sosteniendo otra parte de ella que era una referencia a las posibilidades de reinserción del sujeto (Labatut, 2000 en Cury, 2005).

Durante el año 2008 dicha norma fue modificada, estableciendo en 14 años la edad bajo la cual las personas quedan exentas a todo evento de responsabilidad penal, y regulando la situación de las personas mayores de 14 y menores de 18 años, a quienes se denomina legalmente como “adolescentes”, los cuales a partir de dicha regulación cuentan con responsabilidad penal regulada por las normas especiales dispuestas en dicha ley y no por las reglas generales del Código Penal. Según consta en la historia de la Ley N°20.084, este régimen especial se fundamenta en que los adolescentes, si bien no pueden ser considerados igualmente responsables que los adultos, sí les es exigible una responsabilidad especial adecuada a su carácter de sujeto en desarrollo (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005b).

Durante la misma época, y mediante la Ley N°20.286, se modificaron las reglas de la Ley N°19.968 que regulan las facultades de los tribunales de familia para conocer sobre los hechos punibles protagonizados por niños, niñas y adolescentes menores de 14 años, quedando éstos facultados para imponer de manera cautelar o definitiva, medidas tendientes a la protección de los menores y realizar intervenciones tendientes a su reinserción social, tales como el ingreso a programas de familia de acogida, la concurrencia a programas de apoyo o reparación o su internación en establecimientos de tratamiento especializados (Ley 19.968, art. 8 n° 9; art. 71 y art. 102 N).

En conclusión, para nuestro sistema de justicia, las personas menores de 14 años que realizan conductas delictivas no son susceptibles de ser castigadas mediante el uso de la sanción penal, pero sus conductas pueden ser conocidas y juzgadas por los tribunales de familia y, en caso de estimarlo fundadamente, éste puede someterlos a un régimen de protección al amparo del Estado, en atención a los intereses del menor y la necesidad y conveniencia de la medida (Ley N°19.968, art. 8 n° 9).

5.2.2 Regulación legal en el sistema de justicia nacional de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.

i. Introducción

En términos generales, cuatro son los cuerpos legales que regulan la institucionalidad a cargo de proveer en Chile de oferta programática para NNA inimputables: la Ley de menores (Ley N°16.618), la Ley de tribunales de familia (Ley N°19.968), la Ley que establece el sistema de atención de la niñez y la adolescencia a través de la red de colaboradores del Servicio Nacional de Menores (en adelante, Sename) y su régimen de subvención (Ley N°20.032) y la Ley orgánica del Sename (DL N°2465). Sin embargo, y de conformidad a lo que se desarrollará a continuación, solo las tres últimas leyes inciden realmente en la oferta programática disponible para NNA inimputables que realizan conductas delictivas.

En efecto, la Ley de menores contempla un catálogo de medidas para la protección de los menores de edad (Ley N°16.618, art. 30), los cuales sólo son aplicables respecto de NNA que han sido gravemente vulnerados o amenazados en sus derechos y no respecto de aquellos que han realizado conductas delictivas. Debe arribarse a esta conclusión por cuanto es la propia Ley de tribunales de familia la que establece la situación jurídica en la que quedan los niños y niñas que realizan hechos ilícitos (Ley N°19.998; art. 9 inciso 2°), respecto de quienes el juez de familia queda facultado a aplicar de manera provisional o definitiva alguna de las medidas descritas en la propia Ley de familia (Ley N°19.998, art. 71) y no las descritas por la Ley de menores. En definitiva, es la Ley de tribunales de familia la que establece los mecanismos legales para imponer medidas de protección, provisionales o definitivas, a los NNA inimputables que realizan conductas delictivas, siendo la Ley de subvenciones del Sename la que establece la regulación de la oferta programática que permite ejecutar las medidas de protección judicialmente establecidas. Finalmente, la Ley orgánica del Sename dota al servicio de las funciones y atribuciones necesarias para llevar a cabo dicha labor.

ii. El Servicio Nacional de Menores y sus principales funciones en relación a NNA inimputables que realizan conductas delictivas.

El Servicio Nacional de Menores es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, centralizado y colaborador del sistema judicial (Sename, 2016). En términos generales, es regulado por el DL 2465, (Ley orgánica del Servicio Nacional de Menores), la que señala que las funciones del servicio son i) contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en su ejercicio, y ii) contribuir a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal (DL 2465; art 1).

Para ello, le corresponde al Servicio diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular y supervisar, técnica y financieramente, la labor de las instituciones públicas y privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados (DL 2465; art 1). Dichas funciones debe realizarlas, entre otros casos, respecto de niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, cuando esta situación tenga como su causa principal la propia conducta de los niños o ponga en peligro su vida, integridad física o psíquica (DL 2465; art 2). En relación al segmento de esta población que les son remitidos por los tribunales para el cumplimiento de medidas que éstos les hayan impuesto, el Servicio debe prestarles atención preferente, pudiendo hacerlo por sí mismo o a través de instituciones privadas reconocidas como “colaboradores” (DL 2465; art 3 n° 3).

En relación a las instituciones colaboradoras, una de las funciones del Servicio es estimular su creación y funcionamiento (DL 2465; art. 3 n° 6). Sin embargo como contrapartida, las colaboradoras acreditadas deberán cumplir las normas o instrucciones

5

generales que les imparta el Servicio. Deberán además proporcionar la información que se les requiera y permitir la supervisión técnica de las acciones relacionadas con los menores a quienes asisten y de sus establecimientos (DL 2465; art. 15, inciso 1). Asimismo, si estas instituciones no dieran cumplimiento a lo anterior, el Servicio cuenta con facultades para solicitar la aplicación de sanciones penales (Ley N°16.618; art. 66) o de otras que procedan conforme a la ley.

iii. Medidas de protección contempladas en la Ley de 19.968

Una de las vías por la cual un NNA inimputable que realiza conductas delictivas puede ser intervenido por la oferta programática del Sename, tiene lugar al ser remitido a alguno de los programas institucionales por resolución judicial de un juez de familia (DL 2465; art 3 n° 3; Ley N°19.968; art. 8°, n° 9 inciso final), lo que ocurre siempre en el contexto de la imposición de una medida de protección. Estas son reguladas por el artículo 71 de la Lley N°19.968. Puesta en conocimiento, de un juez de familia, una denuncia en contra de un NNA inimputable por la realización de una conducta delictiva, y existiendo antecedentes que fundamenten la imposición de una medida de protección, el tribunal la impondrá en un primer momento de manera provisional a título de medida cautelar. Solo una vez el juez de familia emita una resolución de alguna de las formas que el proceso de familia le faculta, podrá determinarse la revocación de la medida o su confirmación, transformándose en este caso en una medida de protección definitiva (Ley N°19.968; art. 71 y 102 letra N. Código Civil, art. 234).

Las medidas a las que se refieren la Ley N°19.968 son las señaladas en el artículo 71 de dicho cuerpo legal. Cabe destacar que esta norma enumera algunas medidas de protección que no suponen por parte del Sename la provisión de oferta programática al niño, niña o adolescente. Este es el caso de algunas medidas que suponen la entrega del NNA a su padres o al cuidado de otros familiares (Ley N°19.968; art. 71 letra a y b) u otras que suponen la imposición de obligaciones de alejamiento de ciertas personas respecto al NNA o limitaciones del derecho del padre o madre a tener una relación directa y regular con el NNA (Ley N°19.968; art. 71 letra e, f, g, i). Sin embargo, existen otras medidas cautelares cuya ejecución sí supone contar con oferta programática para el NNA.

La regulación de esta última clase de medidas cautelares se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 2: Enumeración y descripción de las medidas cautelares cuya ejecución supone la provisión por parte del Sename de oferta programática especializada.

Medida provisional o definitiva	Regulación	Contenido de la regulación
Ingreso a programa de familias de acogida o centro de diagnóstico o residencia	Ley N°19.968; Art. 71 letra C	El ingreso a un programa de familias de acogida o centro de diagnóstico o residencia, por el tiempo que sea estrictamente indispensable. En este caso, de adoptarse la medida sin la comparecencia del niño, niña o adolescente ante el juez, deberá asegurarse que ésta se verifique a primera hora de la audiencia más próxima.
Concurrencia del NNA o sus padres/cuidadores a programas o acciones de apoyo, reparación u orientación	Ley N°19.968; Art. 71 letra D	Disponer la concurrencia de niños, niñas o adolescentes, sus padres, o las personas que los tengan bajo su cuidado, a programas o acciones de apoyo, reparación u orientación, para enfrentar y superar las situaciones de crisis en que pudieren encontrarse, e impartir las instrucciones pertinentes.

Internación a un establecimiento de tratamiento	Ley N°19.968; Art. 71 letra H	La internación en un establecimiento hospitalario, psiquiátrico o de tratamiento especializado, según corresponda, en la medida que se requiera de los servicios que éstos ofrecen y ello sea indispensable frente a una amenaza a su vida o salud.
---	-------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley N°19.968.

Cabe mencionar que en la determinación de la medida más idónea para cada caso concreto, los jueces de familia cuentan con la asesoría de los denominados “consejeros técnicos”. Se trata de auxiliares de la administración de justicia, quienes deben tener un título profesional de carreras de al menos 8 semestres de duración otorgado por universidades o institutos profesionales y formación especializada en materia de familia o infancia, cuya función es asesorar individual o colectivamente a los jueces con competencia en asuntos de familia, en el análisis y mayor comprensión de los asuntos sometidos a su conocimiento en el ámbito de su especialidad (Código orgánico de tribunales; art. 457; Ley N°19.968; art. 5 y 7). Entre sus funciones se encuentra el asistir a las audiencias de juicio a las que sean citados para emitir opiniones técnicas en las materias que les sean solicitadas (Ley N°19.968; art. 5).

Los jueces de familia tienen la facultad de dictar cualquiera de estas medidas, incluso si a nivel regional no existe oferta programática en alguna de las líneas de acción indicadas en la ley 20.032. En tal caso, comunicará de dicha circunstancia al director del Sename, quien deberá adoptar las medidas tendientes a generar dicha oferta en el menor tiempo posible. En tanto, el juez deberá decretar alguna otra de las medidas del artículo 71 de la ley 19.968. En todo caso, si la medida decretada es la internación del NNA en un establecimiento de tratamiento, el Sename debe darle cumplimiento de inmediato y sin más trámite, sin importar si cuenta o no con oferta disponible para ello (Ley N°19.968; art 80 bis).

Se debe tener presente que una vez adoptada una de estas medidas, existe una obligación legal del director del establecimiento al que sea derivado un NNA o del responsable del programa al que asista, de informar sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas, la situación actual del NNA y de los avances de los objetivos establecidos en la sentencia. Este informe debe evacuarse cada tres meses (o el plazo mayor indicado por el juez con un máximo de 6 meses) (Ley N°19.968; art. 76). Además, se encuentran obligados a comunicar al tribunal cuando los padres del NNA u otra persona impidan la ejecución de la medida impuesta, proponiendo eventualmente la sustitución de la medida por otra que permita alcanzar los objetivos fijados, pudiendo el tribunal aceptar dicha sustitución u ordenar los apremios pertinentes para su cumplimiento forzado (Ley N°19.968; art 77).

Finalmente, se debe tener presente que el Sename tiene un deber de información respecto a los tribunales de familia en virtud del cual, a través de sus directores regionales, debe informar periódicamente y de manera detallada a cada juzgado de familia de la oferta programática vigente en cada región, dando cuenta de las líneas de acción desarrolladas, la modalidad de intervención y su nivel de cobertura (Ley N°19.968; art 80 bis).

iv. Líneas de acción descritas por la ley de subvenciones del Sename para ejecutar las medidas de protección judicialmente impuestas.

Las líneas de acción que permiten ejecutar cada una de estas medidas son reguladas por la Ley N°20.032. Dicha norma, que en términos amplios establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención, distingue entre distintas líneas de acción, las que pueden ser abordadas por el Sename o por sus entidades colaboradoras. Estas son: la oficina de protección de derechos, los centros residenciales, los programas y el diagnóstico (Ley N°20.032, art. 3).

En lo que guarda relación con el sistema de protección de Sename, éste cuenta con diversos tipos de programas y residencias a lo largo del país para NNA menores de 18 años de edad, los que funcionan a través de residencias y programas ambulatorios (Sename, 2016).

5

A continuación se describen el funcionamiento de las residencias y programas ambulatorios regulados por la Ley N°20.032 en el ámbito de la protección de derechos.

a. Residencias: Estas pueden consistir en centros de diagnóstico o residenciales (Ley N°20.032, art. 4, n° 3, 3.3)

Los centros de diagnóstico son descritos como aquellos destinados a proporcionar atención transitoria y urgente de NNA que requieran diagnóstico o ser separados de su medio familiar mientras se adopta una medida de protección a su favor, proporcionándole alojamiento, alimentación, abrigo, apoyo afectivo y psicológico, así como los demás cuidados que éstos requieran (Ley N°20.032; art. 4; 3.3 letra a). El ingreso a ellos deberá realizarse previa resolución judicial, salvo cuando ingrese por razones de fuerza mayor, situación en la cual deben ser puestos a la brevedad a disposición de sus padres o, en caso que ello no sea posible por ser éstos los causantes directos de la vulneración de derechos al NNA, se deberá informar de aquello al tribunal para que, en la primera audiencia disponible adopte una medida a su respecto (Ley N°20.032; art. 18).

Por otra parte, las residenciales son descritas como centros destinados a proporcionar de forma estable a NNA separados de su medio familiar, alojamiento, alimentación, abrigo, recreación, estimulación precoz, apoyo afectivo y psicológico, asegurando su acceso a educación, salud y los demás servicios que sean necesarios para su bienestar y desarrollo (Ley N°20.032; art. 4; 3.3 letra b). El ingreso a las residenciales debe realizarse siempre por resolución judicial, salvo en casos urgentes cuando el NNA no pueda recurrir a un centro de diagnóstico, quedando en estas situaciones obligados a solicitar a la autoridad judicial la adopción de una medida a respecto del NNA (Ley N°20.032; art. 19).

Según informa Sename (2016), existen más de 280 centros residenciales que ejecutan los programas desarrollados por dicho servicio y su Departamento de Protección; 10 de ellos son centros de reparación especializada de administración directa (Cread), y el resto lo integran residencias administradas por instituciones colaboradoras.

b. Programas ambulatorios (protección de derechos): En términos generales, están destinados a ofrecer al NNA la atención ambulatoria necesaria para la protección, reparación o restitución de sus derechos. Pueden ser programas de carácter general o especializado. Estos últimos están destinados a otorgar intervención frente a graves vulneraciones de derechos, es decir, que atenten gravemente contra el normal desarrollo del niño, niña o adolescente. El ingreso a este programa siempre será por orden de un juez de familia.

Según Sename (2016), existen los siguientes tipos de programas ambulatorios que pueden ser vinculados a la protección de NNA inimputables que realizan conductas delictivas:

Programas ambulatorios de intervención reparatoria especializada (PIE): Ellos buscan generar un proceso de reparación especializada frente a situaciones de graves vulneraciones de derechos, tales como: situación de calle, consumo abusivo de drogas, maltrato infantil grave, explotación sexual comercial infantil y otras problemáticas que atenten gravemente contra el normal desarrollo del niño, niña o adolescente. El ingreso a este programa siempre será por orden de un juez de familia.

Programas ambulatorios de cuidados alternativos o programas de familia de acogida (FAE): se trata de una medida destinadas a proporcionar al NNA vulnerado en sus derechos un medio familiar donde residir (Ley N°20.032; art. 4; 3.2 letra e). Esto constituye una alternativa familiar transitoria a fin de evitar la internación en una residencia, mientras se habilita a la familia biológica u otra para decidir el cuidado definitivo más apropiado. Esta medida es siempre determinada por un juez de familia, siendo los beneficiarios los niños/as y adolescentes que son recibidos por familias acogedoras, sean extensas (abuelos, tíos, hermanos, etc.) o externas (sin parentesco), preparadas para brindar de forma adecuada los cuidados y crianza provisionalmente.

5.3 Regulación legal en España de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.

5.3.1 Introducción.

En la actualidad en España, las personas pueden tener responsabilidad penal por los delitos que cometan a partir de los 14 años. Por sobre esa edad y hasta los 18 años esta les es exigible pero bajo las reglas de la ley de responsabilidad penal de los menores y sólo desde los 18 años les es exigible el régimen de responsabilidad penal de adultos (Ley 5/2000; art. 1)

En lo que guarda relación a los menores de 14 años que realizan conductas delictivas, es la propia ley de responsabilidad penal del menor la que les hace aplicables las disposiciones de la Ley 1/1996, denominada “Ley de protección jurídica del menor”. Cabe destacar que esta ley fue recientemente modificada por la Ley orgánica 8/2015, la que a partir de julio de ese año modificó el sistema de protección a la infancia y la adolescencia, incorporando como principal novedad la regulación a nivel nacional de los denominados «centros específicos de protección de menores con problemas de conducta».

Según destaca Vázquez-Pastor (2016), con anterioridad a esta reforma legal, no existía una normativa estatal que regulara la situación de los menores inimputables que realizan conductas delictivas, quedando su situación relegada a la reglamentación de cada uno de los estados autónomos, lo que generaba disparidad de criterios en su tratamiento, destinándolos a un acogimiento residencial genérico, sin especialidad en materia de trastornos conductuales y siendo los requisitos, condiciones y proceso para declarar su ingreso disímiles de un estado autónomo a otro. La misma autora destaca que esta reforma tuvo como hito relevante en su nacimiento un informe emitido por el defensor del pueblo español el año 2009. Este documento puso en tela de juicio el funcionamiento de algunos de los recursos destinados a la protección de estos menores, y tuvo un fuerte impacto mediático que hizo surgir diferentes iniciativas tendentes a clarificar y, sobre todo, a ordenar el funcionamiento de los centros residenciales que acogen a los menores con trastornos conductuales (Vázquez-Pastor, 2016).

Fue en ese contexto que la Ley orgánica 8/2015 modificó gran parte del título II de la Ley 1/1996, el cual actualmente se titula “*Actuaciones en situación de desprotección social del menor y las instituciones de protección de menores*”, y que se encarga de regular dichas materias¹⁰. Una de las virtudes que le han sido atribuidas a esta reciente modificación fue que, mediante las instituciones que serán explicadas más adelante, permite atender en centros separados situaciones problemáticas diferentes que antes de dicha reforma eran atendidas de manera conjunta. Estas son, las del menor en situación de desprotección derivada del incumplimiento de su familia de sus deberes legales para con él (menores en situación de maltrato, desatención o marginación) y la situación del menor con trastornos de conducta que precisan de tratamiento terapéutico y de un proyecto educativo especializado e individualizado intenso (Vázquez-Pastor, 2016).

A continuación se da cuenta de las principales materias actualmente reguladas por la Ley 1/1996 y que son relevantes en la institucionalidad a cargo para brindar una oferta programática a los NNA inimputables que realizan conductas delictivas:

5.3.2 Distinción entre situación de desamparo y de riesgo realizada por la Ley 1/1996.

En materia de desprotección social, la legislación española distingue las categorías de menores en “situación de desamparo” y en “situación de riesgo”. La distinción es relevante pues abarca a NNA que se encuentran en situaciones diversas y que son abordados por la oferta programática de manera diferenciada.

10. A pesar de que la regulación específica sobre la materia es realizada por la ley 1/1996, cabe destacar que el sistema jurídico español consagra la obligación específica del Estado de dar protección a los menores en general. En efecto, el texto constitucional español vigente, en el contexto de la regulación de los principios rectores de la política social y económica, hace mención a la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de los menores (Constitución Política de España, 1978)

5

i. Situación de desamparo: bajo esta categoría, que es la más grave de las dos, quedan comprendidos todos aquellos NNA respecto de los cuales se verifique un incumplimiento o un inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para su guarda o cuando queden privados de la necesaria asistencia moral o material (Ley 1/1996; art. 18.2). La ley enumera a modo ejemplar algunas de estas situaciones, siendo una de ellas la de los menores que son inducidos a la comisión de delitos (Ley 1/1996; art. 17.2 letra f).

La consecuencia de quedar comprendido en esta categoría es que la entidad pública¹¹ asume la tutela del menor (Ley 1/1996; art. 17.1; Código Civil Español, art. 172). En estos casos, se establece que la entidad pública debe elaborar un plan individualizado de protección que establezca objetivos y plazos de intervención. En estos casos, el retorno del menor en situación de desamparo a su familia queda sujeto a la comprobación de una evaluación positiva de la misma (Ley 1/1996; art. 19 bis).

ii. Situación de riesgo: bajo esta categoría quedan comprendidos aquellos menores que padecen de carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, en la cual un menor se ve perjudicado en su desarrollo, bienestar o derecho sin la entidad suficiente para constituir una situación de desamparo. En estos casos, la ley hace precisa la intervención de la entidad pública para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que les afecte para evitar su desamparo y exclusión social, evitando ser separado de su entorno familiar (Ley 1/1996; art. 17.1).

La situación de riesgo o de desamparo debe ser declarada por la entidad pública competente, conforme a lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica, pero siempre mediante resolución administrativa motivada, previa audiencia de los progenitores o tutores o del menor si tiene suficiente madurez (y siempre luego de los 12 años). Dicha resolución administrativa debe incluir las medidas tendientes a corregir la situación de riesgo del menor y es en todo caso recurrible (Ley 1/1996; art. 17.6).

5.3.3 Acogimiento de menores en situación de desamparo: acogimiento familiar y residencial.

Respecto de los menores que se encuentran en situación de desamparo, y que a consecuencia de ello están bajo la tutela de la entidad pública, la legislación española distingue tres formas de acogerlos: el acogimiento familiar, el acogimiento residencial general y el acogimiento residencial en centros de protección específicos de menores con problemas de conducta. Si bien este último es el específicamente contemplado para NNA que cometen conductas delictivas, es pertinente revisar someramente la regulación de las otras formas de acogimiento en cuanto son subsidiarias a la primera, la que según se verá a continuación, la ley sólo reserva a los casos de mayor complejidad.

i. Acogimiento familiar.

Tiene lugar en familias de acogida formadas, ya sea por miembros de la familia extensa del menor o por personas ajenas a ella. En el caso de las familias de acogidas ajenas se distinguen dos tipos (Ley 1/1996; art. 20.1):

Familias de acogida especializadas: siendo aquellas en las que al menos un miembro del grupo familiar cuenta con formación específica para labores de acogida (caso en el cual se contempla la posibilidad de compensarlo económicamente aunque sin suponer aquello una relación laboral con la entidad pública).

Familias de acogida profesionalizadas: siendo aquellas en las que el miembro especializado de la familia sí tiene una relación laboral con la entidad pública.

El acogimiento familiar siempre debe ser decretado por la entidad pública, siendo posible establecer un régimen de visitas para la familia de origen (Ley 1/1996; art. 20.2). Cabe destacar que en materia de acogimiento familiar la Ley ha regulado

11. La entidad pública es una unidad administrativa del nivel local en España. En general se corresponden con los municipios (ayuntamientos) pero en algunos casos existen entidades públicas formadas por provincias (como Navarra), por Islas (como las islas baleares) o incluso por unidades más pequeñas que los ayuntamientos, como algunas pedanías o parroquias (como algunas en Galicia) (Gobierno de España, 2016)

detalladamente cuál es el contenido de la resolución que formaliza el acogimiento familiar (Ley 1/1996; art. 19.3) y cuáles son los derechos y deberes de los acogedores familiares (Ley 1/1996; art. 20 bis).

ii. Acogimiento residencial.

La Ley 1/1996 se limita a establecer estándares y obligaciones para los prestadores de esta forma de acogimiento, sea la entidad pública u otros servicios o centros (Ley 1/1996; art. 21) y los derechos de los menores acogidos (Ley 1/1996; art. 21 bis), junto con reglas especiales para la información a los familiares (Ley 1/1996; art. 22), la existencia de programas de preparación para la vida independiente (Ley 1/1996; art. 23), un sistema de información sobre la protección a la infancia y la adolescencia (Ley 1/1996; art. 22 ter) y a dar reglas sobre el tratamiento de datos de carácter personal de estos menores (Ley 1/1996; art. 22 quater). En las demás materias, se establece que los centros de acogimiento residencial deben respetar el régimen de habilitación de la Ley 20/2013 de “garantía de la unidad de mercado”.

5.3.4 Acogimiento residencial en centros de protección específicos para menores con problemas de conducta.

Estos centros son entidades públicas o privadas colaboradoras, establecidos especialmente para albergar a menores con problemas de conducta, por encontrarse en situación de guarda o tutela y que presenten conductas disruptivas o disociales recurrentes, transgresoras de las normas sociales y los derechos de terceros (Ley 1/1996; art. 25.1).

Se trata de la forma más severa de intervención de esta población, pero no de la única. De modo tal que la propia ley contempla que ella tendrá lugar exclusivamente cuando no sea posible la intervención a través de otras medidas de protección y cuando esté justificado por necesidades de protección, y ello sea determinado por una valoración psicosocial especializada (Ley 1/1996; art. 25.2).

La propia ley ha establecido expresamente que la finalidad de la internación que se realiza en estos centros será dar un marco adecuado para la educación, reintegración familiar, normalización de la conducta y el desarrollo de la personalidad del menor (Ley 1/1996; art. 25.2). Con ello busca hacerse cargo de la observación que en su oportunidad realizó la Fiscalía General del Estado Español, la que en el marco del debate de la creación de estos centros destacó que no deben considerarse instrumentos de defensa social frente a jóvenes conflictivos, sino medios para proporcionar un marco adecuado a la reeducación, la normalización de la conducta y el libre desarrollo de la personalidad de los menores con problemas conductuales, cuando las instancias familiares y educativas ordinarias han fracasado. Ello, pues sólo desde esta perspectiva cabe justificar legal y constitucionalmente la propia existencia de estos centros y las especialidades de su régimen (Fiscalía General del Estado, 2010 en Vásquez-Pastor, 2016).

A continuación se describe la regulación de estos centros en lo que guarda relación con el perfil de ingreso de sus usuarios, al procedimiento de ingreso de ellos y la regulación que se realiza al trato que debe darse a los menores al interior de estos centros.

i. Perfil de ingreso.

Solamente pueden ser usuarios de estos centros los menores que estén en situación de guarda o tutela de la Entidad Pública, diagnosticados con problemas de conducta, que presenten conductas disruptivas o disociales recurrentes, transgresoras de las normas sociales y los derechos de terceros, aunque sólo cuando los justifiquen sus necesidades de protección y no sea posible la intervención a través de otras medidas de protección (Ley 1/1996; art. 25.1 y 25.2). Quedan asimismo expresamente excluidos de estos centros los menores que presenten enfermedades o trastornos mentales que requieran un tratamiento específico por parte de los servicios competentes en materia de salud mental o de atención a las personas con discapacidad. Como observa Vásquez-Pastor (2016), el legislador trata de evitar que estos centros, cuya finalidad es socio-educativa, sean utilizados en casos de patologías graves que requieran un abordaje sanitario específico.

5

ii. Procedimiento de ingreso.

El ingreso a estos centros supone siempre la existencia de una autorización judicial, garantizándose siempre el derecho del menor a ser oído por el juez en la instancia en que ello suceda (Ley 1/1996; art. 26). Para el ejercicio de este derecho, el juez debe informarle al NNA sobre su ingreso en términos que le sean comprensibles y adaptados a su edad, lo que también debe serle informado a sus progenitores u otra persona que sea considerada relevante en cada caso concreto (Ley de enjuiciamiento civil, art. 778 bis 4).

Dicha solicitud debe ser tramitada, ya sea por la entidad pública que ostente la tutela o guarda del menor o por el Ministerio Fiscal, cualquiera de los cuales deberá acompañar a su solicitud una valoración psicosocial que lo justifique y que debe ser emitida por personal especializado de protección de menores (Ley de enjuiciamiento civil; art. 778 bis 1; Ley 1/1996; art. 26.1). Si bien por regla general el ingreso requiere autorización judicial, excepcionalmente y fundado en razones de urgencia, se permite el ingreso sin contar con dicha autorización, caso en el cual se debe dar aviso inmediato al juzgado de primera instancia del territorio donde se radica el centro de ingreso, dentro de las 24 hrs. siguientes a que éste tenga lugar, para que el juez lo ratifique dentro de las 72 hrs siguientes (Ley de enjuiciamiento civil, art. 778 bis; Ley 1/1996; art. 26.3).

En cualquier caso, la resolución judicial que autoriza o ratifica el ingreso es apelable por el menor afectado, el Ministerio Fiscal o los progenitores. Dicho recurso no tiene efectos suspensivos, por lo que su imposición no impide dar continuidad a la medida (Ley de enjuiciamiento civil, art. 778 bis 5).

iii. Regulación del trato debido a los menores al interior de los centros.

La normativa se encarga de regular distintos aspectos que se vinculan al trato que el centro otorga a los menores. Sin embargo, existen tres materias que están relacionadas con la intervención de los menores y que son expresamente regulados: las medidas de seguridad, el régimen disciplinario y la supervisión de la medida. Sobre ellas, cabe volver a recordar la idea originalmente planteada por la Fiscalía Nacional del Estado Español en torno a que lo que se busca en estos centros no es generar espacios de encierro o castigo para los menores, sino para la re-educación de la conducta (Fiscalía General del Estado, 2010 en Vázquez-Pastor, 2016), concepto que se debe tener presente al interpretar los fines y alcances de las reglas que en cada ámbito se explican resumidamente a continuación. De esta forma y bajo el supuesto de que se trata de cuestiones relativas al trato interno de los centros, pero estrechamente vinculadas a la intervención de los menores, se describe brevemente la regulación realizada en estos aspectos.

En relación a las medidas de seguridad: su aplicación se restringe sólo al personal especializado y con formación en materia de protección de menores, quienes sólo podrán usar medidas de seguridad con los menores como último recurso, en defensa propia o en casos de intentos de fuga, resistencia física a una orden o riesgo directo de autolesión, de lesiones a otros o daños graves a la propiedad; pueden suponer el uso de mecanismos de contención o aislamiento sobre el menor o la aplicación de registros personales y materiales sobre éstos (Ley 1/1996; art. 27.2).

Como hace presente Vázquez-Pastor (2016) esta norma busca tener vigencia en centros que acogen a menores con comportamientos disruptivos, los que por definición tienen una seria dificultad para acatar las normas, lo que puede generar importantes riesgos para la seguridad tanto de los propios menores como del personal que desarrolla su actividad en el centro, cuestión que justifica la especialización requerida por quienes ejecuten estas medidas de seguridad. La procedencia de la medida debe ser determinada por el Director del centro o persona en la que éste haya delegado, decisión que debe ser motivada y debe ser notificada a la Entidad Pública y al Ministerio Fiscal y podrá ser recurrida por el menor, el Ministerio Fiscal y la Entidad Pública, ante el órgano judicial que esté conociendo del ingreso (Ley 1/1996; art. 27.3). En concreto, las medidas de seguridad aplicables¹².

En relación al régimen disciplinario: cabe señalar que la regulación del régimen disciplinario al interior de estos centros fue considerado como un elemento de gran importancia por el legislador español, en un contexto donde el objetivo de

12. El detalle de la regulación de estas medidas puede encontrarse en los artículos 27 a 30 de la Ley 1/1996.

éstos es precisamente el de reconducir a pautas normalizadas el comportamiento transgresor de los menores (Comisión Especial de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, 2011 en Vázquez-Pastor, 2016). Si bien la regulación específica de las medidas disciplinarias se delega a cada Estado Autónomo (Ley 1/1996; art. 31.4), sí se establecen con carácter general dos ideas: i) que el procedimiento disciplinario será el último recurso a utilizar, dando prioridad a los sistemas restaurativos de resolución de conflictos e interacción educativa, y ii) que no será posible utilizar medidas de seguridad con carácter de sanción disciplinaria (Ley 1/1996; art. 31.2 y 31.3).

En cuanto a la supervisión y control de la medida: se establece la revisión de la medida al menos trimestralmente por la entidad pública, debiendo remitir al órgano judicial competente que autorizó el ingreso y al Ministerio Fiscal, un informe de seguimiento (Ley 1/1996; art. 32.1).

5.4. Regulación legal en Canadá de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.

5.4.1. Introducción

En la actualidad las personas en Canadá pueden tener responsabilidad penal por los delitos que cometan a partir de los 12 años. Por sobre esa edad y hasta los 18 años les es exigible pero bajo las reglas y procesos establecidos en la Youth Criminal Justice Act, y sólo desde los 18 años, les es exigible el régimen de responsabilidad penal de adultos (Criminal Code; section 13)¹³.

En lo que guarda relación a los menores de 12 años que realizan conductas delictivas, no existe una disposición del alcance nacional que se refiera expresamente a la materia. Cada uno de los 13 Estados que conforman Canadá tienen regulaciones diversas en lo que refiere a la intervención social que realizan en relación a NNA menores de 12 años y sus familias en situaciones de riesgo. Se ha escogido la revisión de la regulación realizada por la provincia de Québec, por ser la que presenta mayor cantidad de población en Canadá entre las demás provincias y considerar dentro de sus las legislaciones situaciones específicas de necesidad de protección para los NNA menores de 12 años que exhiben problemas de comportamiento.

5.4.2. Los centros de protección regulados por la *Youth Protection Act* en Québec, Canadá.

La *Youth Protection Act* (YPA) o Ley de protección de la juventud regula la prestación de diversos servicios de protección infantil para la provincia de Québec, los que se proporcionan a NNA entre 0 y 18 años. Estos servicios se prestan, entre otras situaciones, en aquellos casos en los cuales puede estimarse que la seguridad y desarrollo del NNA se encuentran comprometidos, siendo uno de ellos, cuando el niño o niña ha estado exhibiendo problemas de comportamiento, entendiéndose por tales, aquellas situaciones en las cuales su comportamiento repetida o seriamente menoscaba la integrada física o psíquica de sí mismo o de terceros, y los padres no han tomado las medidas necesarias para corregir la situación (YPA; parr. 38).

Si bien el órgano responsable de prestar servicios sociales para esta población es el Ministerio de salud y servicios sociales de Québec, la Ley de protección de la juventud establece dos actores relevantes en esta tarea: i) una comisión de derechos humanos y los derechos de los jóvenes, a quienes se les asignan funciones de promoción y protección de los derechos de los jóvenes y de vigilancia de situaciones de vulneración a éstos, entre otras (YPA; parr. 23 a 27); y ii) un director de protección de la juventud, el cual debe ser nombrado en cada institución que gestiona centros de protección, y que tiene entre otras funciones, el evaluar los informes que son remitidos a estos centros y que dan cuenta de las condiciones de seguridad y desarrollo de un niño o niña determinado (YPA; parr. 32). Al año 2014, se reportaba la existencia en la provincia de Québec de 16 Centros de Jóvenes (Simpson et al., 2014).

13. Cabe destacar que el sistema de justicia de Canadá cuenta con normas de alcance nacional y otras de alcance Estatal. En este caso, tanto el Código criminal como el de justicia juvenil, son normas de alcance nacional.

5

Los casos son remitidos a la comisión o a los centros de protección por vía de denuncia. La realización de éstas son voluntarias para la generalidad de la población, salvo cuando sean testigos de menores objeto de abusos sexuales (YPA; parr. 39). Sin embargo, ciertas personas, tales como los profesionales que atienden o dan asistencia a niños, los maestros y los policías tienen obligación de denunciar cualquier clase de situaciones donde se vea comprometido la seguridad o desarrollo de los NNA (YPA; parr. 39).

El conocimiento de los casos llega en primer lugar al centro de protección de jóvenes regional. Este organismo es quien analiza el reporte que le es remitido y toma la decisión de retener o no el caso. En caso de retenerlo, el caso le es asignado a un trabajador social para que realice una evaluación, la cual supone conversaciones con el niño o niña, miembros de su familia y con informantes claves para determinar el grado de compromiso de la seguridad o desarrollo del niño o niña (Simpson et al., 2014).

Terminada la evaluación inicial del caso, éste es derivado a un centro de protección local. Al recibirlo, el director del centro de conformidad a la información recibida, evalúa si la seguridad o el desarrollo del niño o niña está o no en peligro. Si considera que no lo están, su única obligación es sugerirles y dirigirlos a recurrir a las instituciones u organismos más adecuados para su asistencia (YPA; parr. 50). En caso de estimar que si se encuentran en peligro, junto con comunicárselo al denunciante, al NNA y a sus padres, decidirá si proponer a los padres una medida voluntaria o solicitarla judicialmente para aplicarla de manera forzada.

5.4.3 Medidas de protección que pueden ser solicitadas por el director de los centros de protección.

La Ley de protección de menores de Québec faculta a los directores de los centros de protección a ejercer distintas medidas de protección, las que pueden clasificarse en las siguientes categorías: i) medidas de protección inmediatas, ii) medidas de protección voluntarias, y iii) medidas de protección obligatorias.

i) Medidas de protección inmediatas: Proceden en caso de existir necesidades de protección inmediatas para garantizar la seguridad de un niño o niña. En dichos casos el director del centro puede tomar de manera autónoma medidas inmediatas de protección por un máximo de 48 horas, las cuales en todo caso debe igualmente consultar con los padres del niño o niña. En caso de querer prorrogarse por un plazo superior a éste, se requerirá autorización judicial.

Estas medidas inmediatas de protección son las siguientes (YPA; parr. 46):

- a. El alejamiento inmediata del niño o niña de su entorno actual.
- b. Reubicación del menor con el otro progenitor, con una persona de su familia extensa, con otra persona de importancia para el niño o niña en un hogar provisional.
- c. Restricción de contacto entre el niño o niña y sus padres.
- d. Prohibición de que el niño o niña se acerque a ciertas personas.
- e. Requerir a una persona que el niño o sus padres cumplan con determinadas condiciones que les sean impuestas.
- f. Otras que se consideren necesarias para el interés superior del niño o niña.

ii) Medidas de protección voluntarias: En caso de no requerirse medidas inmediatas, el director puede proponer a los padres del niño o niña la aplicación de una medida voluntaria, las cuales se formalizan en un acuerdo (YPA; parr. 52 y 53).

Estas medidas voluntarias pueden incluir las siguientes cuestiones (YPA; parr. 54):

- a. Que el niño permanezca con su familia, bajo condición de que esta informe periódicamente al Director sobre las actividades que desarrollen para poner fin a la situación en la que la seguridad o el desarrollo del niño está en peligro;
- b. Que los padres del niño se comprometen a tomar parte activa en la aplicación de actividades destinadas a poner fin

- a la situación que afecta la seguridad o el desarrollo del niño;
- c. Que los padres aseguran que el niño no entra en contacto con ciertas personas o que ciertas personas no entren en contacto con el niño;
- d. Que el niño se comprometa a no entrar en contacto con ciertas personas;
- e. Que los padres acepten entregar al niño a otras personas;
- f. Que una persona que trabaja para una institución u organismo determinado, proporcione ayuda o asistencia para el niño y la familia del niño;
- g. Que los padres puedan poner al niño o niña a disposición de una institución que opere un centro hospitalario o un centro de servicio a la comunidad local u otro organismo, para que pueda recibir la atención y la asistencia que necesita;
- h. Los padres de éstos realicen un reporte en intervalos regulares al director para informarle de la situación actual del niño o niña;
- i. Que los padres aseguren de que el niño o niña reciba determinados servicios de salud requeridos dada su situación;
- j. Que los padres puedan poner el niño o niña a disposición, por un período determinado, de una institución que cuente con un centro de rehabilitación o que gestione familia de acogida;
- k. Que los padres aseguren que el niño asistirá a una escuela u otro lugar de aprendizaje o que participará en un programa orientado al desarrollo de habilidades y autonomía.
- l. Que los padres se comprometan a que el niño asista a un establecimiento de cuidado de niños.

iii) Medidas de protección obligatoria: en caso de no aceptar voluntariamente los padres la imposición de una medida voluntaria, el director del centro puede solicitar autorización judicial para la imposición obligatoria de las medidas antes enumeradas (YPA; parr. 53.1). En general, se preferirán las intervenciones que supongan realizar actividades dentro del hogar del mismo NNA. Sin embargo, en circunstancias excepcionales en que, con el objeto de garantizar la seguridad y el desarrollo del NNA se requiere una intervención fuera del hogar, la prioridad es colocar a estos jóvenes en su familia extensa, en ausencia del cual puede ser colocado en un hogar provisional o en un centro residencial (YPA; parr. 62).

Al comenzar la aplicación de cualquiera de estas medidas, el caso es transferido a un trabajador social, quien crea un plan de acción en colaboración con la familia para abordar adecuadamente los problemas de conducta. Cuando el plazo de intervención establecido expira, los casos son revisados por un evaluador externo quien decide si se debe cerrar el caso o continuar con un nuevo plan de intervención (Simpson et al., 2014).

Al momento de acercarse la fecha de término de la medida que deba cumplirse fuera del hogar, y con el fin de preparar el regreso del niño a su familia o entorno social, el director podrá autorizar que el niño permanezca con sus padres o en un hogar de familia temporal durante los últimos 60 días previo al egreso (YPA; parr. 62).

5.5 Regulación legal en Inglaterra y Gales de la edad de imputabilidad y de la institucionalidad a cargo de proveer oferta programática para NNA que realizan conductas delictivas.

5.5.1. Introducción

En la actualidad en Inglaterra y Gales, las personas pueden tener responsabilidad penal por los delitos que cometan a partir de los 10 años (*Children and Young Persons Act, 1933*; sección 50). Por sobre esa edad y hasta los 18 años les es exigible responsabilidad, pero bajo las reglas y procesos especiales, y sólo desde los 18 años en adelante, les es exigible el régimen de responsabilidad penal de adultos (GOV.UK, 2016a).

5

Si bien las personas menores de 10 años no pueden ser arrestadas ni pueden ser imputadas por la realización de un delito, la regulación contenida en el *Crime and Disorder Act* o Ley del delito y el desorden (1998) contempla la posibilidad de imponerles las siguientes medidas de protección: i) la prohibición de concurrir a determinados lugares públicos (*local child curfew*) o ii) una medida de seguridad para niños (*child safety order*).

En ocasiones además, las conductas delictivas de niños y niñas menores de 10 años pueden acarrear consecuencias respecto de sus padres, pudiendo éstos ser invitados a participar en actividades tales como, programas parentales o la suscripción de contratos parentales o serles judicialmente impuesta una orden parental.

A continuación se describirán de manera separada las consecuencias jurídicas que tienen las conductas delictivas realizadas por NNA menores de 10 años para ellos mismos y para sus padres. En la parte final, se describirá además, la regulación existente en relación a la ejecución de programas de prevención del delito para esta población.

5.5.2 Consecuencias para los NNA menores de 10 años de la realización de conductas delictivas

Ante la imposibilidad de imponerle sanciones penales a los NNA menores de 10 años que realizan conductas delictivas, la *Crime and Disorder Act* (1998) contempla en cambio la imposición progresiva de las siguientes medidas (GOV.UK, 2016b; GOV.UK, 2016c; GOV.UK, 2016d; GOV.UK, 2016e):

i. *Local child curfew* / Prohibición de concurrir a determinados lugares públicos: Se trata de una prohibición impuesta por la policía, quienes pueden establecer, hasta por 90 días, la prohibición de los NNA de concurrir a determinado lugares públicos entre las 9 pm y las 6 am, a menos que lo haga en compañía de un adulto (GOV.UK, 2016b).

ii. *Child safety order* / Orden de seguridad para niños: Tiene lugar cuando un niño o niña al que ya se le ha impuesto la medida anterior vuelve a realizar un hecho considerado como delito o incumple con la prohibición impuesta. En este caso, es posible imponerle de manera obligatoria una orden de seguridad para niños (GOV.UK, 2016b).

Lo anterior implica que el niño o niña es puesto bajo la supervisión de un equipo denominado “equipo de infractores juveniles” (*youth offending team*) para que realicen una intervención sobre el niño o niña, la que no puede durar menos de 3 ni más de 12 meses. Si bien el incumplimiento de una prohibición de concurrir a determinado lugar es una de las vías de ingreso a los “equipos de infractores juveniles”, no es la única, pues a la oferta que ellos proveen también está disponible para quienes quieran acceder a ella voluntariamente, siendo vías frecuentes de derivación los padres o profesores del NNA o un trabajador social (GOV.UK, 2016c).

Los “equipos de infractores juveniles” no dependen ni del Poder Judicial ni de las policías, sino que son funcionarios municipales (en UK, forman parte de los *local council*) y por tanto dependen de la administración local. Su función general es la de ayudar a NNA a mantenerse alejados de las conductas delictuales. Ellos ejecutan algunos programas locales de prevención del delito, asesoran a los jóvenes que han sido arrestados en estaciones de policía o que comparecen ante los tribunales y supervisan a los jóvenes imputables que han sido condenados a penas en libertad. Ellos toman contacto con los NNA cuando son arrestados o entran en conflictos con la policía (GOV.UK, 2016d).

Una vez que un caso es recibido por estos equipos, y previa evaluación de éste, se decide cuál será la intervención más apropiada para el NNA, pudiendo ser asignado a alguna de las siguientes clases de programas (GOV.UK, 2016c):

Youth inclusion programmes o “programas de inclusión juvenil”: se trata de un programa establecido desde el año 2000 cuya población objetivo son jóvenes entre 8 a 17 años a los que se identifica como de alto riesgo delictivo en un barrio determinado. Actualmente funciona en 110 de los barrios considerados como aquellos con altos niveles de delito en Inglaterra y Gales. El objetivo del programa es realizar intervenciones no superiores a 6 meses, identificando a sus usuarios en diversas agencias tales como la policía, los equipos de infractores juveniles, los servicios sociales, las autoridades educativas locales y otras agencias del nivel local (Blakeman, 2016).

Youth inclusion and support panels o “paneles de inclusión y ayuda a jóvenes”: son paneles formados por personas que trabajan con jóvenes en dicha comunidad y trabajadores sociales que buscan darles acceso a los servicios locales y a mantenerlos fuera de situaciones problemáticas. Prestan asistencia en cuestiones tales como ayuda escolar o tratamiento para problemas de salud mental.

Mentorías e intervenciones parentales: consisten en dejar al NNA a cargo de un voluntario no vinculado a la policía ni a la escuela del NNA, que recibe entrenamiento para ayudarlo a aumentar su rendimiento escolar o evitar conductas de matonaje. Estos acompañamientos no tienen duración determinada. También es usual solicitar que los familiares se sometan a alguna forma de intervención, como asistir a programas parentales que tienen por objeto incrementar las habilidades parentales o eliminar elementos del hogar que induzcan al NNA a delinquir.

En cualquiera de estos casos, la oferta programática disponible siempre es ejecutada a nivel local y puede involucrar no solo al NNA, sino que también a sus padres y familiares.

Previo al ingreso a alguno de estos programas, el NNA es sometido a una evaluación para asegurar la necesidad de la intervención y decidir cuál es la más apropiada. Determinadas sus necesidades de intervención, se genera un plan de intervención, el cual debe ser concordado con todos los involucrados, y que describe las actividades que debe realizar el NNA y el apoyo que le será otorgado por parte del Estado. Los programas son ejecutados por el propio equipo de infractores juveniles o por organizaciones locales.

Sólo si el NNA no lleva a cabo satisfactoriamente el programa de intervención establecido, puede considerarse la posibilidad de solicitar ante un tribunal una orden de cuidado (*care order*).

iii. Care order / Orden de cuidado (GOV.UK, 2016e): Son solicitadas por la administración local a los tribunales de familia y buscan que les sean transferidas las facultades que tienen los padres para hacerse responsables de sus hijos. En principio, la administración local puede solicitar un orden de cuidado provisional, la cual puede tener una duración mínima de 2 meses mientras el tribunal tramita la solicitud (lo que puede tomar en promedio unos 6 a 7 meses). Durante ese tiempo, un asistente y un funcionario del tribunal denominado “guardián del niño” (*children’s guardian*) investigarán los factores que tienen al niño o niña en situación de riesgo, pudiendo para ello hablar con los padres, familia u otros adultos significativos y además brindarles ayuda necesaria para superar dichas situaciones de riesgo. Evacuados estos informes, el tribunal llama a una audiencia para dar a conocer su contenido y tomar declaración al niño o niña, sus padres y otros adultos que estime pertinente.

En caso de confirmarse su situación de riesgo, el niño o niña será puesto en un nuevo hogar, que podrá ser el de otro miembro de su familia, amigos de ésta, una familia de acogida o un hogar de menores.

En este último caso, la educación y desarrollo del niño o niña queda a cargo de la administración local. Esta, debe elaborar un plan de cuidado integral, que incluye la designación de un profesor y un asistente social a cargo, quienes se hacen responsables del desempeño escolar del niño o niña y de sus cuidados en general.

La orden de cuidado es siempre reclamable ante la administración local o ante el tribunal de familia.

5.5.3 Consecuencias para los padres de NNA menores de 10 años de la realización de conductas delictivas por parte de sus hijos (GOV.UK, 2016f).

En ocasiones, la realización de conductas delictivas de NNA menores de 10 años puede acarrear responsabilidades también respecto de sus padres. Ello tiene lugar cuando dichas conductas tienen lugar de manera habitual o si puede estimarse que los padres no han tomados las medidas razonables para controlar dichos comportamientos.

En dichos casos, los padres pueden ser invitados a participar voluntariamente a:

5

i. Programas parentales: los que son ejecutados por los equipos de infractores juveniles o por otras organizaciones sociales dedicadas a la intervención con NNA. Existen distintas intervenciones según las circunstancias y necesidades del NNA en concreto.

ii. Suscripción de un contrato parental o imposición de una orden parental: la primera de ellas consiste en un acuerdo suscrito entre el NNA, su padre y un miembro del equipo de infractores juveniles en donde todos se comprometen en la realización de actividades concretas para mantener al NNA alejado del delito.

La negativa a la suscripción de un contrato parental abre la posibilidad de solicitar al equipo de infractores juveniles a un tribunal una orden parental. Estas órdenes imponen obligaciones tanto a los padres como al NNA, aunque no pueden extenderse por más de 12 meses. Si bien estas órdenes no quedan guardadas en ningún registro criminal, si pueden ser judicialmente controladas en caso de incumplimiento.

5.6 Funcionamiento general de los sistemas jurídicos revisados en el tratamiento otorgado a NNA inimputables.

A modo de conclusión, y partir de lo previamente descrito, se describe a continuación el funcionamiento de cada una de los sistemas jurídicos revisados en relación al tratamiento otorgado a NNA que realizan conductas delictivas y que son considerados como inimputables en cada uno de sus respectivos países.

Chile

A nivel nacional, la responsabilidad penal es exigible a partir de los 18 años de edad para los adultos y entre los 14 y los 18 años para los jóvenes, siendo en este último caso su situación regulada por la Ley N°20.084 de responsabilidad penal adolescente. Por su parte, la situación de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas se encuentra regulada de manera difusa en el ordenamiento jurídico nacional en la Ley de menores (Ley N°16.618), la ley que crea los tribunales de Familia (Ley N°19.968), la Ley de subvenciones del Sename (Ley N°20.032) y la Ley orgánica del Sename (DL 2465). De conformidad a estas normas, la consecuencia de que un NNA realice un hecho punible, es ser puesto a disposición de los tribunales de familia, quienes tienen competencia para imponerles una medida de protección provisional y/o definitiva la que puede consistir la concurrencia de los padres o del NNA a programas o acciones de apoyo, reparación u orientación, el ingreso a un establecimiento de tratamiento o a una residencia.

Estas medidas son ejecutadas por el Sename, institución dependiente del Ministerio de Justicia y a la cual la ley le encarga hacerse cargo de los NNA derivados de los tribunales de familia, incluyendo los inimputables que realizan conductas delictivas. Respecto de estos últimos, la ley encarga al Sename su atención preferente, la que puede realizar por sí mismo o por medio de entidades privadas denominadas “colaboradoras”. Entre las funciones del Sename, está el diseñar y mantener oferta programática especializada para NNA. Dicha oferta se reparte en diversas líneas programáticas, siendo éstas las oficinas de protección de derechos, los centros residenciales, los programas y el diagnóstico.

Dentro del catálogo de medidas de protección descritas por la Ley, el juez de familia siempre puede dictar aquella que considere más idónea para el interés superior del NNA, decisión que puede tomar asesorado por el consejero técnico del tribunal. El juez de familia puede decretar una medida de protección siempre que lo estime pertinente, aun cuando en su territorio jurisdiccional no exista oferta para llevarla a cabo o no existan cupos para el NNA en la oferta disponible. En efecto, si bien el Sename está obligado a informar periódicamente al tribunal sobre la oferta disponible en su territorio, debe igualmente dar cumplimiento a las medidas de protección judicialmente declaradas, sin importar si cuenta o no con oferta disponible para ello.

España

En España, la responsabilidad penal es exigible desde los 18 años de edad para los adultos y entre los 14 a los 18 años para los jóvenes, siendo en este último caso su situación regulada por la Ley 5/2000 de responsabilidad penal de los menores. Por su parte la situación de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas es regulada por la Ley 1/1996, que fue recientemente modificada por la Ley orgánica 8/2015, regulando los denominados “centros específicos de protección de menores con problemas de conducta”.

En efecto, previo a dicha reforma legal, el sistema de justicia español daba un tratamiento a los NNA que realizaban conductas delictivas disímil territorialmente y carente de uniformidad en los criterios para ingresar a un NNA que realizaba conductas delictivas a un centro residencial, los cuales además carecían de oferta especializada, siendo en la práctica residencias genéricas para NNA con problemáticas de diversa naturaleza.

El actual sistema de justicia español contempla que los NNA que realizan conductas delictivas, quienes caben dentro de la categoría legal de “NNA con problemas de conducta o con conductas disruptivas y disociales recurrentes y transgresoras de las normas sociales o los derechos de terceros”, sean tratados de manera diferenciada y especializada de otros NNA cuyos derechos sean vulnerados (los que son considerados legalmente como NNA en situación de riesgo o desamparo, según la entidad de la vulneración de sus derechos). Para los primeros, se contempla la posibilidad de ser derivados a residencias especializadas denominados “Centros específicos de protección de menores con problemas de conducta”, respecto de los cuales se encuentra legalmente definido el perfil y el procedimiento de ingreso de sus usuarios, y regulado el trato debido a éstos en materias tales como el régimen disciplinario existente al interior de éstos, las hipótesis y entidad de las medidas de seguridad que les son aplicables y la forma de supervisar estas medidas.

Provincia de Québec, Canadá

En Canadá, la responsabilidad penal es exigible desde los 18 años de edad para los adultos y entre los 12 a los 18 años para los jóvenes, siendo en este último caso su situación regulada por la Youth Criminal Justice Act. Por su parte la situación de NNA menores de 12 años que realizan conductas delictivas es regulada a nivel local por cada provincia, habiéndose revisado en este estudio en particular la experiencia de la provincia de Québec, la que regula la materia por medio de la Youth Protection Act (YPA).

En el caso de la provincia de Québec, los NNA que realizan conductas delictivas son supervisados por los “centros de protección”. Estas instituciones están a cargo de NNA entre 0 a 18 años con distintas situaciones que comprometen su desarrollo, entre otros, aquellos definidos como sujetos con “problemas de comportamiento que repetida o seriamente menoscaban la integridad física o psíquica de sí mismos o de terceros y que sus padres no han tomado medidas para corregir dicha situación”. Estos centros de protección dependen del Ministerio de Salud y servicios sociales de la provincia de Québec, el que también tiene a su cargo una comisión de derechos humanos y derechos de la juventud.

Es ante estos centros que, cualquier persona, puede denunciar situaciones de NNA que vean afectado su desarrollo de cualquier forma, entre ellas, por los problemas de comportamiento antes descritos. En este último caso, una comisión a nivel regional revisa la denuncia y en caso de retenerla, la remite a un trabajador social, el que realiza una evaluación del NNA y su familia para determinar el grado de compromiso de la seguridad o desarrollo del niño o niña. Este informe es enviado al centro de protección local, el que decide si remitir el caso a un organismo de asistencia o solicitar una medida judicial de protección a favor del menor.

En este último caso, dichas medidas pueden ser pedidas en carácter de voluntarias u obligatorias contemplan, entre otras, la posibilidad de obligar a los padres a realizar determinadas actividades con el NNA, prohibirle a éste acercarse a ciertas personas, incluyendo a sus padres, entregarlo temporalmente a familias de acogida o internarlo temporalmente en centros de tratamiento. En cualquiera de estos casos, un trabajador social del centro de protección local debe generar un plan de intervención en conjunto con la familia del NNA para abordar los problemas de conducta que justificaron la solicitud e imposición de la medida de protección.

5

Inglaterra y Gales

En Inglaterra y Gales la responsabilidad penal es exigible desde los 18 años de edad para los adultos y entre los 10 a los 18 años para los jóvenes, siendo en este último caso su situación regulada por la *Children and Young Person Act*. Por su parte la situación de NNA menores de 10 años que realizan conductas delictivas es regulada por la *Crime and Disorder Act* de 1998, la que establece en términos general medidas de protección respecto de los NNA y, en ciertos casos especiales, también de sus padres.

En relación a las medidas de protección que rigen a los NNA, en principio pueden imponérseles prohibiciones de acercarse a determinados lugares (*local child curfew*) u órdenes de seguridad para niños (*child safety order*). Cada una de estas intervenciones son supervisadas por la autoridad del nivel local (*local council*) y en ellas se considera una evaluación inicial para determinar la necesidad de intervención del NNA y generar un plan de intervención, contemplándose en el caso de las órdenes de seguridad para niños diversa oferta programática, tales como los programas de inclusión juvenil, los planes de inclusión y ayuda a jóvenes, las mentorías y las intervenciones parentales. Sólo en caso que estas fracasasen, la autoridad local puede solicitar a un órgano judicial la imposición de una orden de cuidado (*care order*), por la cual se entrega el cuidado del NNA a otro miembro de su familia, a una familia de acogida o a un hogar de menores, en todos estos casos también sujeto a plan de intervención individualizado.

Adicionalmente contempla en ciertos casos, en concreto, cuando la conducta del NNA sea habitual o sea consecuencia de la falta de control de sus padres, la posibilidad de imponerles a estos últimos medidas tales como el ingreso a un programa parental, la suscripción voluntaria de un contrato parental o la imposición forzada de una orden parental, quedando en este último caso obligado a realizar determinadas actividades en favor de sus hijos.

6

6. REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA EVIDENCIA SOBRE LA EFECTIVIDAD DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN TEMPRANA EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INFRACTORES MENORES DE 14 AÑOS QUE GENEREN EFECTOS EN LA PREVENCIÓN DE CONDUCTAS DELICTIVAS.

6.1 Introducción

Con el objeto de analizar la oferta disponible en la experiencia comparada en materia de intervenciones destinadas a la prevención de conductas delictivas de niños, niñas y adolescentes inimputables, se exponen los resultados de una revisión sistemática de la evidencia sobre la efectividad de programas de intervención temprana en niños, niñas y adolescentes infractores, que incluyan a menores de 14 años, en la prevención de las conductas delictivas.

La revisión sistemática es una técnica de investigación que busca recopilar toda la evidencia empírica que se ajusta a criterios de elegibilidad predeterminados para responder a una determinada pregunta de investigación. Se caracteriza por contar con un conjunto definido de criterios de elegibilidad predefinidos, con una metodología explícita y verificable orientada a identificar todos los estudios que cumplan con los criterios de elegibilidad y una presentación sistemática y resumida de las características y hallazgos de los estudios levantados (Higgins y Green, 2011).

Dado que uno de los objetivos de este estudio es realizar propuestas para mejorar la política pública en materia de intervenciones destinadas a la prevención temprana de conductas delictivas, la revisión sistemática aparece como una forma de poder identificar y sistematizar las investigaciones existentes en la materia. Con ello poder determinar qué programas han mostrado eficacia en la prevención temprana de conductas delictivas y qué programas no lo han hecho, describiendo las características de cada una de estas intervenciones.

A continuación se presentan los resultados de la revisión sistemática realizada. Para ello, en primer lugar, se describe el proceso de levantamiento de información llevado a cabo para su realización, indicando los criterios de selección de las fuentes levantadas y revisadas, el método de búsqueda utilizado, los resultados de dicha búsqueda y los tipos de programas que fueron identificados en ella.

En segundo lugar, se reportan los programas levantados. Con el objetivo de poder dar cuenta de los distintos programas, sus características y sus evaluaciones, éstos han sido clasificados según los contextos en los cuales cada uno de ellos opera distinguiendo entre programas individuales, familiares, escolares, comunitarios y aquellos que intervienen inmediatamente antes de tomar contacto con el sistema de justicia formal. En cada categoría, se da cuenta de manera separada de los programas que muestran efectos en la prevención de conductas delictivas de aquellos que si bien muestran efectos en otros ámbitos, no lo hacen en la prevención de conductas delictivas.

Finalmente, se concluye con un análisis que da cuenta de las características comunes de aquellos programas que han mostrado eficacia en la prevención de conductas delictivas y de aquellos que no han mostrado resultados en dicha variable.

6.2 Estrategias de búsqueda utilizada en la revisión sistemática.

El objetivo planteado por esta búsqueda fue el de revisar de manera sistemática la evidencia sobre la efectividad de programas de intervención temprana en niños, niñas y adolescentes infractores que incluyan a menores de 14 años, en la prevención de las conductas delictivas.

Para lo anterior, se realizó una búsqueda que tuvo como objeto levantar información desde las siguientes fuentes: i) bases de datos de revistas especializadas; ii) bancos de programas especializados y; iii) sitios web de instituciones vinculados al objeto de estudio. Las fuentes de información utilizadas fueron las previamente descritas en el apartado metodológico del informe.

La estrategia de búsqueda de la información requerida fue elaborada basándose en el objetivo de la revisión sistemática y fue ajustada a los criterios de inclusión y exclusión planteados en el apartado metodológico. Sin embargo, las estrategias de búsqueda utilizadas fueron diversas según la naturaleza de cada tipo de fuente de información. A continuación, se da cuenta en términos generales de las estrategias utilizadas para cada una de ellas, detallándose algunos aspectos en apartados anexos de este informe.

6.2.1 Estrategia utilizada para la búsqueda en bases de datos de revistas especializadas y sus resultados.

Las bases de datos de revistas especializadas tienen la peculiaridad de contar con buscadores refinados que permiten recuperar grandes volúmenes de información contenidos en artículos académicos relacionados con el tema investigado filtrando aquella información que excede los criterios de inclusión y exclusión establecidos para la búsqueda. Los motores de búsqueda definidos para esta revisión sistemática fueron los previamente señalados en el apartado metodológico. A partir de ellos se elaboraron sintaxis de búsqueda (fórmulas que agrupan jerárquicamente los motores previamente definidos para realizar una búsqueda avanzada en las bases de datos) lo que permite devolver de una sola vez todas las referencias disponibles para dicho conjunto de motores de búsqueda¹⁴.

Realizada la búsqueda en cada una de las bases de datos previamente definidas, ésta arrojó un total de 515 referencias (383 para Web of Science y 132 para Scopus).

A continuación se procedió a realizar un primer filtro de información. Para ello se sistematizaron todas las referencias levantadas en un documento que diera cuenta solamente del nombre del artículo y de su resumen. Esto permitió hacer un filtro manual de las referencias mediante una lectura de los resúmenes de todos los artículos. Ello permitió descartar de manera manual aquellos cuyo contenido no cumplieran los criterios de inclusión o exclusión de la revisión sistemática. Realizado este filtro, de las 515 referencias anteriores fueron seleccionados 105 referencias (49 para Web of Science y 56 para Scopus).

En una tercera fase, se procedió a descargar y dar lectura a los 105 artículos con el objeto de levantar información relevante para esta revisión sistemática a partir de cada uno de ellos. Cabe mencionar que durante el proceso de lectura de los artículos se realizó un segundo filtro en la medida que de la lectura en profundidad de ellos quedaba en evidencia que algunos no cumplieran con los criterios de exclusión e inclusión del estudio. De este segundo filtro, el número de artículos se redujo a 43 (23 para Web of Science y 20 para Scopus).

¹⁴ El detalle de las sintaxis de búsqueda utilizadas en cada buscador (web of science y scopus), se detalla en el anexo 2 del presente informe.

6

El siguiente cuadro sintetiza los resultados de la búsqueda realizada en bases de datos y los filtros sucesivos aplicados a las referencias originalmente levantadas:

Cuadro n° 1: Síntesis de los resultados de la búsqueda realizada en bases de datos.

Base n° 1. Web of Science	
Resultados de la sintaxis de búsqueda	383
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura de resúmenes.	49
Resultados posteriores al filtro n° 2. Lectura en profundidad.	23
Base n° 2. Scopus	
Resultados de la sintaxis de búsqueda	133
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura de resúmenes.	56
Resultados posteriores al filtro n° 2. Lectura en profundidad.	20
SUBTOTAL DE RESULTADOS (artículos seleccionados)	43

Fuente: Elaboración propia.

6.2.2 Estrategia utilizada para la búsqueda en sitios web de instituciones vinculadas al objeto de estudio y sus resultados.

Otro grupo de artículos fueron levantados directamente desde sitios web de instituciones vinculados al objeto de estudio. En este caso, cada una de estas instituciones cuenta con buscadores de distinta naturaleza, lo que no hace posible utilizar sintaxis de búsqueda ni utilizar la totalidad de los motores definidos para las bases de datos consultadas. Es por ello que en estos casos se utilizaron conceptos claves específicos generados ad-hoc y que integraran el mayor número de los motores de búsqueda definidos¹⁵.

Realizada la búsqueda en cada uno de los sitios web definidos previamente en el apartado metodológico, esta arrojó un total de 71 referencias.

Al igual que las referencias levantadas desde las bases de datos, a continuación se procedió a realizar un primer filtro de información, para lo cual se sistematizaron todas las referencias levantadas en un documento que diera cuenta solamente del nombre del artículo y de su resumen, realizando una lectura de éstos resúmenes que permitió descartar aquellos que no cumplían los criterios de inclusión y exclusión de la revisión sistemática. Realizado este filtro, de las 71 referencias anteriores fueron seleccionados 8 artículos.

En una tercera fase, se procedió a descargar y dar lectura a los 8 artículos levantados con el objeto de sistematizar información relevante para esta revisión a partir de cada uno de ellos. Durante el proceso de lectura de los artículos se realizó un segundo filtro en la medida que de la lectura en profundidad de ellos quedaba en evidencia que algunos no cumplían con los criterios de exclusión e inclusión del estudio. De este segundo filtro el número de artículos se redujo a 3.

15. El detalle de los conceptos específicamente usados en cada sitio web puede encontrarse en el anexo 2 de este informe.

Cuadro n° 2: Síntesis resultados de la búsqueda realizada en sitios web de relevancia.

Sitio n° 1. Campbell Systematic Reviews	
Resultados de la búsqueda automática	6
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura de resúmenes.	2
Resultados posteriores al filtro n° 2. Lectura en profundidad.	1
Sitio n° 2. National Offender Management Service (UK)	
Resultados de la búsqueda automática	5
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura de resúmenes.	0
Resultados posteriores al filtro n° 2. Lectura en profundidad.	0
Sitio n° 3. Public Safety Canadá	
Resultados de la búsqueda automática	21
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura de resúmenes.	2
Resultados posteriores al filtro n° 2. Lectura en profundidad.	0
Sitio n° 4. The Cochrane Database	
Resultados de la búsqueda automática	23
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura de resúmenes.	1
Resultados posteriores al filtro n° 2. Lectura en profundidad.	0
Sitio n° 5. Washington State Institute for Public Policy	
Resultados de la búsqueda automática	16
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura de resúmenes.	3
Resultados posteriores al filtro n° 2. Lectura en profundidad.	2
SUBTOTAL DE RESULTADOS (artículos seleccionados)	3

Fuente: Elaboración propia.

6.2.3 Estrategia utilizada para la búsqueda en bancos de programas

El caso de los bancos de programas es un proceso diferente a los anteriores, pues ellos no permiten buscar artículos, sino solamente información sistematizada en torno determinados programas o prácticas vinculadas a materias predeterminadas. Por lo anterior, se levantó información directamente del sitio web de cada banco de programa, sin ser necesarios la lectura y análisis de artículos determinados.

Para acceder a la información sistematizada de los programas o prácticas, estos sitios web cuentan con criterios predefinidos, los cuales sirvieron para acotar la búsqueda en torno a los criterios de inclusión y exclusión del estudio y los motores antes mencionados. Definidos estos, los que se detallan en el anexo 2 de este informe, cada banco muestra una lista con distintos programas, los cuales fueron sistematizados para levantar información pertinente respecto de cada uno de ellos.

6

El siguiente cuadro sintetiza los resultados de la búsqueda realizada en bases de datos y los filtros sucesivos aplicados a las referencias originalmente levantadas:

Cuadro n° 3: Resultados de la búsqueda realizada en bancos de programas.

Banco de programas n° 1. Blueprints Programs	
Resultados de la búsqueda usando criterios predefinidos	18 programas
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura en profundidad.	18 programas
Banco de programas n° 1. Crime Solutions	
Resultados de la búsqueda usando criterios predefinidos	21 programas
Resultados posteriores al filtro n° 1. Lectura en profundidad.	16 programas
SUBTOTAL DE RESULTADOS (programas seleccionados)	34 programas

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, del total de las fuentes de información consultadas, fue posible levantar 80 referencias, las que abarcan artículos académicos y listados de programas.

6.3 Reporte de los programas y evaluaciones levantados en la revisión sistemática.

Las 80 referencias permitieron sistematizar 5 programas de intervención para niños, niñas y adolescentes menores de 14 años y que se ajustaran a los demás criterios de inclusión y exclusión del estudio. A partir de estas mismas referencias, fue posible sistematizar 95 evaluaciones a dichos programas.

Con el objeto de realizar un análisis apropiado de la evidencia recogida en relación a los programas levantados, estos últimos se han clasificado según el contexto en el cual se realiza la intervención en cada uno de ellos. De esta forma, fue posible agrupar los programas distinguiendo aquellos que realizan intervenciones individuales, familiares, escolares, comunitarias y en contextos de desviación del sistema penal. Respecto de cada programa, se comienza con un apartado descriptivo del programa que incluye una síntesis de la información recabada sobre el modelo de intervención y gestión de cada programa, para luego dar cuenta de los resultados de las evaluaciones levantadas respecto de dicho programa, de la cual se indica en general el tipo de evaluación, los objetivos y alcances de estas en términos generales y sus resultados vinculados con sus efectos en la prevención de conductas delictivas.

A continuación se reportan los programas de intervención levantados, clasificados por el contexto en donde tiene lugar cada una de ellas.

6.3.1 Programas que operan en contextos individuales.

El contexto individual agrupa a aquellas estrategias y programas de prevención para las que el principal sujeto de intervención es el propio NNA, y que se orientan principalmente a abordar factores de riesgo a nivel individual, tales como: comportamiento antisocial, alienación, problemas de manejo familiar, falta de compromiso con la escuela, consumo de drogas, entre otros.

Cuadro n° 4: Programas que operan en contextos individuales reportados en la revisión sistemática.

Nombre del programa	País de origen	Evaluaciones	Tipo de evaluación	Efectividad en la prevención de conductas delictivas
Programas de mentorías	N/A	Tolan et al. (2008) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	Sí
		Tolan et al. (2013)	Revisión Sistemática	Sí
		Tolan et al. (2014)	Metanálisis	Sí
Tratamiento para jóvenes infractores sexuales	N/A	Losel y Schmucker, (2005) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	Sí
		Hanson et al, 2009 en CrimeSolutions, 2016	Metanálisis	Sí
Terapia cognitivo conductual. En contextos residenciales	N/A	Armelius y Andreassen (2010) en CrimeSolutions, (2016)	Revisión Sistemática	Sí
Programas de concientización juvenil (<i>Scared Straight</i>)	N/A	Aos et al, (2001) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
		Petrosino et al, (2004) en CrimeSolutions, (2016)	Revisión sistemática	No
		Petrosino et al. (2013)	Metanálisis	No
Campamentos de entrenamiento juvenil (<i>Boot Camps</i>)	N/A	Aos et al, (2001) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
		Wilson, Mackenzie y Mitchell, (2008) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
		Meade y Steiner (2010)	Revisión Sistemática	No
Toques de queda para jóvenes (<i>Curfew</i>)	N/A	Wilson et al. (2016) CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
Intervenciones para jóvenes en situación de calle y programa de intervenciones de salud mental y psicosociales en niños y adolescentes en situación de calle (CASS)	N/A	Coren et al, (2013) en CrimeSolutions (2016)	Metanálisis	No
		Watters, O'Callagha, (2016)	Revisión Sistemática	No

Fuente: Elaboración propia.

6

i. Programas de mentoría.

Si bien existen múltiples definiciones para describir lo que se entiende por mentoría, una de las primeras conceptualizaciones que se realizó en la literatura la define como una relación intensa de desarrollo en la cual un mentor provee consejos, asesoría y oportunidades de desarrollo a un pupilo (Eby, 1997). En el contexto de programas de intervención, la mentoría busca, a través del contacto con pares mayores o adultos pro-sociales, reducir los factores de riesgo de los jóvenes a través de la promoción de factores protectores como son: creencias saludables, oportunidades de participación y refuerzo social o material por un comportamiento apropiado (CrimeSolutions, 2016). La mentoría se caracteriza por una relación durante un período de tiempo prolongado entre dos o más personas donde una persona mayor, preocupada y más experimentada proporciona ayuda a la persona más joven a medida que pasa por la vida (CSAP, 2000 en CrimeSolutions, 2016).

Como se menciona anteriormente los mentores son adultos o pares mayores que los NNA que tienen mayor experiencia, conocimiento o que están en una situación de superioridad en términos de autoridad (por ejemplo, padres o profesores), los cuales comúnmente son voluntarios aunque también pueden ser personal pagado y en general tienen un solo pupilo, aunque en ocasiones pueden tener un grupo de pupilos (CrimeSolutions, 2016).

Los programas de mentoría pueden tener un enfoque de prevención o intervención y estar diseñados para servir a diferentes poblaciones en riesgo, tales como niños que viven en barrios de alta pobreza, hijos de padres encarcelados, niños bajo cuidado/crianza temporal, jóvenes maltratados y descuidados, adolescentes embarazadas y padres, estudiantes académicamente en riesgo y adolescentes involucrados en el sistema de justicia juvenil (Ahrens et al., 2008 en CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

La primera evidencia recopilada sobre las estrategias de tutorías (Tolan et al., 2008 en CrimeSolutions, 2016) revisó 20 estudios de programas de mentoría que incluían resultados sobre delincuencia. Hubo una variación considerable y positiva en comparación con los jóvenes que conformaban el grupo de control. Posteriormente, el mismo autor desarrolla un trabajo para la *Campbell Systematic Reviews* (Tolan et al., 2013) donde busca caracterizar estadísticamente la evidencia sobre los efectos de las intervenciones de tutorías (selectivas e indicadas) como programas para prevenir el comportamiento delictual. Los resultados sugieren que la tutoría es beneficiosa para reducir la delincuencia, las agresiones, el uso de sustancias y mejorar el funcionamiento académico de los NNA. Además, se encontró que el tamaño de los efectos variaba por algunas características clave, que incluyen la motivación del mentor para ser un mentor (aquellos con interés en el desarrollo profesional tuvieron grandes efectos en los resultados del programa).

Finalmente, Tolan et al. (2014) realizaron un meta-análisis en el que evalúan los efectos de los programas de mentores en la prevención de la delincuencia, agresiones, uso de drogas y desempeño académico. El estudio concluye que los efectos fueron estadísticamente significativos, pero modestos en tamaño.

ii. Tratamiento para jóvenes infractores sexuales.

En general, las intervenciones que se dirigen a los jóvenes que realizan conductas delictivas de carácter sexual tienen como objetivo reducir la reincidencia sexual, violenta y no violenta de los menores, a través de una variedad de modalidades de tratamiento (Reitzel y Carbonell 2006 en CrimeSolutions, 2016).

Durante muchos años, el tratamiento de estos jóvenes se basaba, en gran medida, en el tratamiento para adultos, pues se pensaba que ambos eran similares. Sin embargo, a propósito de aquellas investigaciones que apuntan a las importantes diferencias de desarrollo, de motivación y de comportamiento entre los jóvenes y los adultos, las intervenciones terapéuticas para los primeros fueron ajustados a la diversidad de comportamientos sexuales abusivos y los factores específicos relacionados que se encuentran entre los adolescentes y los niños. Por ejemplo, los infractores juveniles (no sexuales) y los infractores sexuales son por lo general más impulsivos y menos conscientes de las consecuencias de sus acciones que los adultos. Las intervenciones terapéuticas para los infractores sexuales juveniles están diseñadas para aprovechar estas diferencias de comportamiento, así

como la familia, los compañeros y otros correlatos sociales que afectan a los jóvenes que tienen comportamientos delictivos en general y en especial, de índole sexual (Przybylski, 2014 en CrimeSolutions, 2016).

El tratamiento de jóvenes infractores sexuales, aborda a NNA de 7 a 24 años. En general, los tratamientos pueden realizarse adoptando distintas modalidades, tales como, tratamientos cognitivo-conductuales / prevención de la recaída-cognitivo conductual, psicoterapia (trauma sexual), y la terapia multisistémica (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

Un meta-análisis de los programas de tratamiento a jóvenes infractores sexuales (Losel y Schmucker, 2005 en CrimeSolutions, 2016), cuya muestra incluyó evaluaciones realizadas en Norte América, Inglaterra, Alemania, Francia, Suiza y Dinamarca, reportó que la participación de jóvenes en este tipo de tratamiento, en general, tiene un efecto positivo en la reincidencia general.

Un segundo meta-análisis (Hanson et al., 2009 en CrimeSolutions, 2016) examinó si los principios asociados a las intervenciones exitosas para infractores comunes (riesgo-necesidad-responsividad) también eran aplicables a los tratamientos de los infractores sexuales. Los autores reportaron que la participación en este tipo de tratamientos tiene un importante efecto positivo en los niveles de reincidencia general. Esto significa que aquellos agresores sexuales que participaron en estos tratamientos eran significativamente menos propensos a reincidir en delitos comunes en comparación con aquellos que no recibieron tratamiento. Sin embargo, por otra parte estimaron que no había efectos significativos en los niveles de reincidencia específicos para delitos sexuales.

iii. Terapia cognitivo conductual en contextos residenciales (TCC).

Las intervenciones cognitivo-conductuales diseñadas para la atención de infractores de ley suponen que la actividad delictiva está basada en patrones de pensamiento disfuncionales. Por lo tanto, si se alteran las interpretaciones de eventos cotidianos, los infractores de ley podrían modificar aspectos antisociales de su personalidad y las conductas consecuentes. De este modo, este tipo de intervenciones se enfocan en los pensamientos, elecciones, actitudes, y los sistemas de significados que están asociados con la conducta antisocial y los estilos de vida desviados. Utilizando un enfoque de formación, busca enseñar nuevas habilidades en aquellas áreas en las que los infractores exhiben déficits (Milkman y Wanberg, 2007).

El análisis de casos para ejecutar un programa de TCC debe ser detallado por lo que, en general, es pertinente tener información sobre ciertos aspectos mínimos tales como el problema y sus desencadenantes, los patrones actitudinales, los recursos, habilidades, déficits y antecedentes sobre intervenciones previas (Dobson, 2009).

Dentro del amplio abanico de intervenciones cognitivo conductuales para reducir el riesgo de reincidencia encontramos aquellas que buscan desarrollar habilidades interpersonales y de comunicación, reducir la impulsividad, aprendizaje de técnicas de resolución de problemas y reestructuración de estilos de pensamiento, entre otros (Dobson, 2009).

Resultado del programa

Se reporta una Revisión Sistemática (Armelius y Andreassen, 2010 en CrimeSolutions, 2016) orientada a determinar la eficacia de la Terapia Cognitivo Conductual para reducir el comportamiento antisocial en ámbito residencial en jóvenes, cuyo objetivo secundario fue determinar si el foco sobre las necesidades criminógenas en los programas cognitivos conductuales daba mejores resultados. Los autores reportan que las intervenciones de TCC parecen ser eficaces y, aunque muchos programas involucran distintos componentes o estrategias terapéuticas, también hay programas que implementan sólo una intervención particular de TCC y logran resultados. Los autores señalan que no hay suficiente información para sugerir qué intensidad o tiempo de tratamiento es más eficaz.

La evidencia no apoya la necesidad de proponer a la Terapia Cognitivo Conductual como el único tratamiento eficaz, pues existen tratamientos alternativos a la TCC que también demuestran ser eficaces.

6

iv. Programas de concientización juvenil (Scared Straight).

Se trata de programas orientados a la disuasión de jóvenes infractores, mayoritariamente, menores de 18 años. Dentro de las principales prácticas se incluyen visitas organizadas a establecimientos penitenciarios de adultos para que los infractores juveniles y jóvenes en riesgo de involucramiento delictivo tomen conciencia de los efectos aparejados a continuar una trayectoria delictiva. A través de las visitas a las prisiones y presentaciones agresivas por parte de los reclusos, los jóvenes pueden observar las consecuencias negativas del comportamiento criminal (es decir, el encarcelamiento) y las duras realidades de la vida dentro de la prisión. Estas prácticas están destinadas a “asustar” a los jóvenes (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

Una revisión de ocho estudios (Aos et al., 2001 en CrimeSolutions, 2016) encontró un pequeño efecto negativo del programa por cuanto las tasas de reincidencia fueron, en promedio, ligeramente más altas para quienes participaron en los programas Scared Straight, en comparación a aquellos jóvenes que recibieron los tratamientos tradicionales.

Otra revisión, que sintetizó los resultados de ocho estudios (Petrosino et al., 2004 en CrimeSolutions, 2016) también encontró que los participantes del programa Scared Straight tenían tasas de reincidencia significativamente mayores en comparación con los no participantes. En efecto, los resultados mostraron que los programas de concientización juvenil aumentaron las probabilidades de cometer infracciones entre sus participantes y sugieren que este tipo de programas no sólo es ineficaz para disuadir, sino que aumenta las probabilidades de que los jóvenes cometan delitos en el futuro. En atención a lo anterior, el programa está clasificado como no efectivo en CrimeSolutions (2016).

Finalmente, un meta-análisis de Petrosino et al. (2013) reportó efectos negativos sobre la conducta criminal, señalando que el programa aumentó la delincuencia comparado con no realizar intervención alguna respecto de jóvenes con similares características.

v. Campamentos de entrenamiento juvenil (Boot Camps).

Este tipo de programas son correccionales y contemplan la internación de sus destinatarios. En consecuencia, se trata de programas residenciales de corta duración. También son llamados programas de encarcelamiento de shock o intensivos. Durante la ejecución del programa, los participantes practican rutinas diarias modeladas a partir de entrenamientos militares básicos que son supervisados por el equipo del programa. Su población destinataria suelen ser jóvenes entre 13 y 21 años (Meade y Steiner, 2010).

Algunos de estos programas incorporan elementos de rehabilitación (p.ej. abuso de sustancias o terapia grupal) y servicios de post-tratamiento. En general, los componentes pueden variar mucho entre un programa y otro. Sin embargo, alguno de los elementos comunes es la realización de ejercicio físico y de trabajos en equipo. Sus principales objetivos son: reducir la reincidencia y los problemas conductuales de los participantes reforzando las conductas positivas y sancionando el comportamiento negativo. En algunos estados también han sido utilizados con el fin de reducir el hacinamiento institucional y los costos penitenciarios/correccionales (Meade y Steiner, 2010).

Resultado del programa

Un meta-análisis realizado sobre diversas evaluaciones al programa (Aos et al., 2001 en CrimeSolutions, 2016) encontró que, en promedio, la tasa de reincidencia para los participantes fue ligeramente mayor en comparación con los infractores juveniles que pasaron por instalaciones institucionales juveniles regulares.

Un segundo meta-análisis (Wilson, Mackenzie y Mitchell, 2008 en CrimeSolutions, 2016) reportó que la probabilidad de reincidencia de los participantes de los campamentos era aproximadamente igual a la probabilidad de reincidencia de quienes no participaron. Los resultados combinados sugieren que no hay una reducción general en la reincidencia atribuible a los campamentos juveniles.

Finalmente, conforme al análisis realizado por Meade y Steiner (2010), en general, no se observaron efectos sobre los niveles de reincidencia de los participantes. No hubo diferencias entre los programas que prestaban o no servicios como tratamientos de rehabilitación o cuidados post tratamiento. Sin embargo, sí habría evidencia que apoya que los *boot camps* correccionales pueden ser capaces de rehabilitar a los participantes respecto de otros problemas como mejoras en las reacciones, control de impulsos, entre otros comportamientos. Sin embargo, también se reporta que en aquellos jóvenes que ingresan voluntariamente a este tipo de programa sí tendría efectos positivos en la disminución de la reincidencia, a pesar de lo cual se reconoce que se requieren más estudios sobre esta materia.

vi. Toques de queda para jóvenes (Curfew).

Se trata de una estrategia de disuasión general que busca reducir la delincuencia y violencia que involucra a los jóvenes. La principal estrategia consiste en mantener a los jóvenes en su hogar durante las horas nocturnas, en las que se presume, se encuentran más expuestos y en las que existirían más oportunidades de participar en la comisión de un delito o ser víctima de uno. Desde una perspectiva teórica, los curfew fueron diseñados para prevenir la violencia y el delito, alejando a los jóvenes de las oportunidades delictivas. Recientemente, se han promulgado algunas leyes que aplicando el mismo espíritu utilizan el toque de queda en los horarios en los que los jóvenes deben estar en la escuela. Esto, con el fin de facilitar a la policía la aplicación de las normas de control del absentismo escolar (Wilson et al. 2016 en CrimeSolutions, 2016).

Las leyes de toque de queda han sido bastante polémicas e impugnadas por inconstitucionalidad, sobre la base de la afectación a la libertad de expresión, igual protección y debido proceso, libertad de movimiento, derechos de los padres de criar a sus hijos, entre otros (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

Un meta-análisis (Wilson et al. 2016 en CrimeSolutions, 2016), evaluó el efecto de los toques de queda en la conducta delictiva de los jóvenes. Para ello se consideraron todas las investigaciones que hubieren analizados datos oficiales y que estuvieran destinados a un grupo de jóvenes y no a un individuo en particular. En total, 12 estudios fueron objeto de análisis. Los resultados indicaron que los toques de queda no tuvieron un efecto significativo en el comportamiento criminal juvenil durante las horas de toque de queda. Los autores precisan que los hallazgos también podrían indicar que el efecto fue demasiado pequeño para ser medido.

vii. Programa de intervención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle (CASS)

En general, los programas para niños, niñas y adolescentes en situación de calle (CASS por sus siglas en inglés), comprenden estrategias de inclusión, reintegración y reducción de daños para NNA en situación de calle. El concepto “situación de calle” aplicado a NNA identifica todos los aspectos de la vida que puedan verse afectados por la calle, tales como, vivir o trabajar en la calle (Lucchini, 2007 en CrimeSolutions, 2016).

Las estrategias de inclusión han sido definidas por la Organización Mundial de la Salud, la que entiende que se trata de acciones dirigidas a: i) promover la inclusión plena e igualitaria en los sistemas sociales; ii) proporcionar acceso universal a un nivel de vida socialmente aceptable definido por la Organización Internacional del Trabajo; iii) promover y respetar la diversidad cultural y; iv) abordar la inclusión desigual y la exclusión extrema. Por otra parte, la reintegración ocurre cuando los niños y jóvenes entran en un ambiente residencial o educativo que tiene el potencial de proveerles elementos de seguridad física, atención médica, nutrición, consejería, educación, inclusión en oportunidades sociales y económicas y espacio para recreación y bienestar personal. La reducción de daños se define como intervenciones dirigidas a reducir los daños asociados con los estilos de vida de los jóvenes conectados a la calle, como la actividad sexual temprana o de riesgo y el consumo de sustancias. Estas estrategias basadas en la terapia a menudo se centran en problemas específicos generalmente encontrados entre los jóvenes en situación de calle. Este tipo de intervenciones suelen desplegarse en el marco de un sistema escolar formal o en un contexto no formal (Coren et al., 2013 en CrimeSolutions, 2016).

6

Las intervenciones encaminadas a mejorar la situación de los niños y jóvenes que viven en la calle pueden incluir proyectos educativos, programas de formación profesional, prevención del VIH y/o programas terapéuticos familiares. Los proyectos educativos proporcionan a los jóvenes acceso a la instrucción académica, incluyendo la oportunidad de presentarse para exámenes básicos y obtener certificaciones (como un diploma de escuela secundaria). Los programas vocacionales ofrecen capacitación para jóvenes con el fin de obtener más habilidades relacionadas con el trabajo. Los programas de prevención del VIH buscan aumentar el conocimiento de los jóvenes sobre el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, al tiempo que se enfocan en varios factores de riesgo como sexo sin protección, sexo con múltiples parejas y el intercambio de equipos de inyección. Los programas terapéuticos familiares son programas basados en la terapia dirigidos tanto a los jóvenes como a sus familias, con énfasis en el funcionamiento familiar, la cohesión familiar y el conflicto familiar. En este caso particular, se trata de programas psicosociales y de salud mental dirigidos a los jóvenes en contacto con la calle (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

Un meta-análisis (Coren et al., 2013 en CrimeSolutions, 2016) que revisó estudios que evaluaban intervenciones destinadas a jóvenes, hasta 24 años, que se encontraban en situación de calle, midió el efecto en las siguientes áreas: relaciones familiares, drogas y abuso de sustancias y alcohol, salud mental y delito. En general, a excepción del ámbito “relaciones familiares”, no se obtuvieron resultados positivos. En lo que refiere específicamente a los efectos del programa en la prevención de conductas delictivas, los autores del estudio no encontraron que éstas estuvieran asociadas con un cambio en los comportamientos delictivos de los jóvenes durante el período de análisis que fue de 12 meses. Sin embargo, cabe tener presente que estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que sólo se incluyeron dos estudios en el análisis.

Por otra parte, una revisión sistemática realizada por Watters y O’Callagha (2016) en cambio revisó distintas intervenciones con enfoque CASS, las que en general muestran tener efectividad en la reducción de factores tales como la angustia psicológica, el uso de sustancias, la reintegración de los niños a las comunidades, el bienestar psicológico y la regulación emocional. En particular, sólo el programa FORNET (Terapia de Exposición Narrativa de Rehabilitación de Delincuentes Forenses) informó una reducción en el comportamiento violento auto reportado, aunque éste ni los demás programas reportan resultados explícitos en materia de prevención de conductas delictivas.

6.3.2 Programas que operan en contextos familiares.

El contexto familiar agrupa a aquellos programas de prevención para los que el principal sujeto de intervención es la familia del NNA y que se orientan principalmente a abordar factores de riesgo en el contexto familiar, fomentando además los factores protectores. En la revisión sistemática se identificaron tres grandes tipos de intervención dentro de las cuales se podrían clasificar los programas: Entrenamiento parental; Terapia familiar; Derivación a familias de acogida y reintegración familiar.

De acuerdo con Piquero y Jennings (2012), los programas de entrenamiento de padres buscan reducir el comportamiento disruptivo en NNA y prevenir problemas delictuales futuros. Estos programas de prevención temprana están diseñados para educar y aconsejar a los padres en la crianza de sus hijos y enseñarles cómo manejar comportamientos desviados de sus hijos, tales como la impulsividad excesiva, el desafío y la hostilidad, mejorando así los lazos familiares, para de este modo prevenir o disminuir actividades delictuales durante la adolescencia y la adultez.

De forma bastante general, los enfoques de terapia familiar, si bien ponen énfasis en la generación de habilidades parentales, no tienen un enfoque orientado a proporcionar un entrenamiento en habilidades parentales, sino más bien el enfoque principal está puesto en la intervención clínica de las familias y a los NNA, identificando problemas o factores de riesgo y protectores específicos en el entorno familiar, trabajando en ellos y respondiendo a crisis.

Finalmente, en los programas basados en familias de acogida, si bien pueden intervenir o promover habilidades parentales, el sustento principal de la intervención se basa en la colocación del joven dentro de un entorno familiar temporal o permanente, o bien procurar la reintegración del joven con su familia original.

Cuadro n° 5: Programas que operan en contextos familiares reportados en la revisión sistemática.

Nombre del programa	País de origen	Evaluaciones	Tipo de evaluación	Efectividad en prevenir conductas delictivas
Programas basados entrenamiento parental				
Programas de entrenamiento parental en general.	N/A	Piquero y Jennings (2012)	Metanálisis	Sí
Nurse-Family Partnership	Estados Unidos	Olds et al., (1998) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Eckenrode et al., (2010), en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Haggerty et al. (2013)	Revisión no sistemática	Sí
Positive Parenting Program	Australia	Haggerty et al. (2013)	Revisión no sistemática	Mixtos
		Averdijk, et. al (2016)	Experimental	No
Strong African American Families (SAAF)	Estados Unidos	Brody et al, (2016) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
Parent Managment Training	Estados Unidos	Bank et al., (1991) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Forgatch et al., (2009) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Patterson et al., (2010) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
Entrenamiento para padres implicados en abuso de drogas	Estados Unidos	Douglas-Siegel y Ryan (2013)	Experimental	Sí
Effekt	Suecia	Koutakis y Ozdemir, (2010) Blueprints, (2016)	Cuasi-experimental	Sí

6

Programas basados en terapia familiar				
Terapia Multisistémica (MST)	Estados Unidos	Butler et al., (2011) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Timmons-Mitchell et al., 2006 en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Fain et al., 2014 en Blueprints, (2016)	Cuasi-experimental	Sí
		Dopp et al. (2014)	Evaluación costo-beneficio	Sí
		Wagner et al. ,(2014)	Experimental	Sí
		Asscher et al., (2014)	Experimental	Mixtos
		WSIPP (2011)	Cuasi-experimental	Sí
Terapia Multisistémica para problemas de comportamiento sexual (MST-PBS)	Estados Unidos	Borduín et al., (2009) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Borduín y Dopp (2015)	Experimental	Sí
Terapia Funcional Familiar (TFF)	Estados Unidos	Barnoski, (2004) en Blueprints, (2016)	Pseudo-experimental	Sí
		Aos et al., (2011) en Blueprints, (2016)	metanálisis	Sí
		Baglivio et al. (2014)	Cuasi experimental	Sí
Programas basados en familias de acogida / reintegración				
Treatment Foster Care Oregon	Estados Unidos	Chamberlain et al., (2007) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Eddy et al., (2004) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
Multidimensional treatment foster care (MTFC)	Estados Unidos	Bergström y Hojman (2016)	Experimental	Sí
Kinship Foster Care	Estados Unidos	Ryan et al., (2010)	Cuasi-experimental	Mixtos
STRIVE (Support to Reunite, Involve and Value Each Other)	Estados Unidos	Milburn et al., (2012)	Experimental	Sí

Fuente: Elaboración propia.

a. Programas de intervención familiar basados en entrenamiento parental.

i. Programas de entrenamiento parental en general.

Piquero y Jennings (2012) realizaron una revisión sistemática y un meta-análisis de programas sobre entrenamiento parental. Los criterios de inclusión utilizados para estos fines consistió en la recopilación de estudios cuantitativos experimentales (es decir, que cuenten con asignación aleatoria del programa y del grupo de control), en que la edad media de los niños y niñas al momento de la evaluación fuese 5 años o menos. Estos estudios se debían centrar principalmente en el entrenamiento de los padres e incorporar dentro de los resultados cambios de comportamiento delictual o antisocial.

La muestra final de estudios recopilados fue de 47 evaluaciones individuales de distintos programas de entrenamiento parental, donde se estimó un tamaño del efecto promedio en los NNA que recibieron estos programas de 0,35 en relación con los que no los recibieron. Los efectos positivos son interpretados como reducción en los problemas de comportamiento de los NNA, mientras los efectos negativos se interpretan como aumento en los problemas de comportamiento. De este modo, el efecto encontrado indica que los programas parentales en general fueron moderadamente eficaces en la reducción de problemas de comportamiento de los NNA. Si bien el efecto promedio fue favorable, es importante considerar que las evaluaciones individuales revisadas tuvieron efectos diversos que van desde un gran efecto negativo (-0,97) para el programa peor evaluado hasta un efecto positivo aún mayor (2,19) para el mejor evaluado (Piquero y Jennings, 2012).

Adicionalmente al cálculo del efecto promedio de los programas revisados, los autores recogen evidencia que sustentaría que los programas de entrenamiento parental tienen más éxito cuando se dirigen a un número más pequeño y manejable de niños en lugar de intervenciones a gran escala (Piquero y Jennings, 2012).

ii. Nurse-Family Partnership (NFP)

Este programa trabaja con madres jóvenes, primerizas, solteras durante su primer embarazo hasta que su hijo cumple los 2 años de edad. Las madres matriculadas en el *Nurse-Family Partnership* son visitadas por una enfermera registrada en su hogar por lo menos una vez cada dos semanas, a veces más a menudo que eso, y con una duración de la visita entre 60 a 90 minutos. Las enfermeras trabajan con las madres futuras para reducir comportamientos como el tabaquismo, el consumo de alcohol y el uso de drogas durante el embarazo, los cuales pueden conducir a resultados deficientes en el nacimiento. También ayudan a las futuras madres a identificar posibles signos de complicaciones del embarazo (Haggerty et al., 2013).

Después del nacimiento del niño, las enfermeras continúan trabajando con las madres para reconocer problemas de desarrollo o de salud y crear ambientes seguros para sus hijos. Además de ayudar a las madres a aliviar y hacer frente a posibles problemas de salud de su hijo. El programa también enseña a las madres a interactuar positivamente con sus hijos de una manera que promueve la competencia social y emocional. Las madres aprenden a jugar con sus hijos de manera apropiada para el desarrollo, aprenden a cómo usar el refuerzo positivo y cómo desarrollar estrategias para manejar comportamientos difíciles que puedan presentar sus hijos (Haggerty et al., 2013).

Resultados del programa.

El programa ha sido evaluado como “Modelo” por Blueprints (2016), quienes específicamente en materia de prevención de conductas delictivas dan cuenta de 2 estudios experimentales, basados en una asignación aleatoria del programa NFP en la ciudad de Elmira, Nueva York. En estos estudios se realizó un seguimiento de 15 años y de 19 años, mostrando evidencia de menores tasas de arresto, condenas en el sistema de justicia penal y uso de sustancias entre los NNA con madres que habían participado en el programa hace 15 y 19 años. (Olds et al., 1998 en Blueprints, 2016 y Eckenrode et al., 2010, en Blueprints, 2016).

iii. Positive Parenting Program (Triple P)

El programa consiste en un sistema flexible de programas para la crianza de los hijos, que se ajustan a los distintos niveles de intervención requeridos por distintas familias y comunidades.

6

El objetivo del programa es promover la crianza positiva de los hijos y reducir el riesgo de abuso y abandono infantil, los cuales son factores de riesgo para posteriores problemas de comportamiento de los adolescentes. Cada nivel del sistema Triple P se enfoca en cinco metas principales: promover ambientes seguros y atractivos, crear entornos de aprendizaje positivos, usar disciplina efectiva, crear expectativas claras y razonables y autocuidado para los padres. Los niveles anteriores se dirigen a grandes audiencias con información general, mientras que los niveles posteriores trabajan con padres que ya experimentan problemas mediante el uso de intervenciones más intensivas. De este modo, el programa se configura en cinco niveles diferentes de intervención que varían en amplitud y profundidad.

El nivel 1 está diseñado para llegar a una audiencia amplia a la que se le difunde información sobre aspectos de crianza y desarrollo infantil mediante difusión en medios incluyendo, por ejemplo, campañas de radio o series de televisión. El nivel 2 se basa en el primer nivel, pero se distribuye información adicional a través de los médicos de atención primaria y otros proveedores de servicios que tienen contacto directo con los cuidadores y sus hijos. A través de sesiones breves, el personal de atención primaria ofrece psicoeducación y referencias para los problemas que los cuidadores pueden tener con sus hijos.

Los niveles 3 a 5 son enfoques más intensivos que generalmente se enfocan en niños con problemas de comportamiento de leve a severo. El nivel 3, por ejemplo, se administra a los padres de niños con problemas de conducta leves o moderados. La intervención de consejería se lleva a cabo en cuatro sesiones cortas, que consisten en educación psicoeducativa específica para el tema y entrenamiento de habilidades para padres, con hojas de consejos para los padres. El nivel 4 está dirigido a cuidadores cuyos niños presentan problemas conductuales moderados a graves, por lo que proporciona sesiones más largas que el nivel anterior. Como es típico de las intervenciones para problemas de conducta graves, a los padres se les enseñan habilidades claves a través del modelamiento, ensayos y autoevaluación. Los padres también participan en prácticas supervisadas con su hijo, ya sea en casa o en un entorno clínico. Las sesiones duran de 8 a 10 semanas. Si los participantes en el nivel cuatro continúan experimentando problemas de conducta, como la delincuencia adolescente o el uso de sustancias, se remiten al nivel cinco, donde reciben intervención familiar suplementaria (Haggerty et al., 2013).

Resultados del programa

Averdijk et al. (2016) realizó un estudio experimental donde se aplicó el programa Triple-P en niños en los dos primeros años de la primaria, 7 y 8 años de edad y se hizo un seguimiento de largo plazo, midiendo resultados a las edades de 13 y 15 años. Los instrumentos de evaluación utilizados consistieron en auto-reporte de los niños y evaluaciones de los profesores. Los resultados de esta investigación señalan que hubo una menor prevalencia de contactos con la policía sólo para adolescentes de 13 años, y que si bien fue estadísticamente significativa, el tamaño del efecto era muy pequeño. Adicionalmente, para el grupo de 15 años no se detectan efectos estadísticamente significativos en este indicador.

Haggerty et al. (2013) hizo una revisión de los resultados que ha tenido el programa en la literatura, e indica que si bien hubo evidencia favorable de múltiples estudios que identificaban una disminución de la conducta disruptiva reportada por los padres de los NNA para el nivel cuatro de la intervención, un meta-análisis realizado por Wilson et al. (2012) determinó que aunque hubo evidencia de tamaños de efecto significativos para los reportes maternos de comportamientos problemáticos, los efectos no duraron mucho y no fueron reportados por observadores o padres neutrales. Además, estudios más recientes que replican el programa de nivel cuatro, no encuentran un patrón claro de efecto del programa sobre los resultados del comportamiento en los NNA (Heinrichs et al., 2013, Little et al., 2012, Malti et al., 2011).

iv. Strong African American Families Program (SAAF)

Se trata de una adaptación del programa Strengthening Families, consistente en intervención familiar y entrenamiento parental para niños y niñas afroamericanos entre 5 a 11 años y sus padres, que busca prevenir el consumo de drogas, el comportamiento delictivo, promover la adherencia a la escuela y las relaciones parentales (Blueprints, 2016).

El programa SAAF tiene una duración de 7 semanas e incluye un plan de estudios organizado en torno a siete sesiones de una hora cada una. Cada sesión incluye tres módulos: uno centrado en el cuidador, otro en los jóvenes y otro en la familia. Los padres y los jóvenes se reúnen por separado en módulos que tienen lugar simultáneamente. Durante la segunda hora, todos se reúnen para una reunión de grupo con todas las familias. Así, todos los padres y jóvenes reciben un total de 14 horas

de entrenamiento preventivo. Un componente opcional de las sesiones de SAAF incluye la provisión de comidas antes del inicio de cada serie de módulos. Esto permite una experiencia comunal entre las familias y una relación constructiva entre los facilitadores y las familias.

El plan de estudios de SAAF está diseñado para ayudar a los padres/cuidadores a aprender habilidades de nutrición que apoyan a sus hijos; Mejorar las habilidades de los padres para disciplinar su hijos y promover la independencia cuando los niños pasan a la adolescencia; Brindar a los jóvenes una orientación sana hacia el futuro y una mayor apreciación de sus padres/cuidadores; Y para enseñar habilidades en los jóvenes que permitan hacer frente a la tentación y la presión de los compañeros. Los facilitadores son miembros de la comunidad afroamericana que están capacitados para enseñar el currículo de SAAF. Un facilitador dirige las sesiones de padres o cuidadores, mientras que dos facilitadores comparten la responsabilidad de dirigir las sesiones de la juventud. Los tres facilitadores dirigen sesiones familiares. Para asegurar la integridad de la intervención, los facilitadores siguen los módulos curriculares para cada sesión y documentan y resumen lo que ocurre en cada sesión. Además, reciben supervisión continua, incluyendo observaciones directas esporádicas hechas por el supervisor de campo.

Los objetivos del programa incluyen: i) facilitar el desarrollo de un ambiente familiar de apoyo y estructurado que promueva relaciones positivas entre padres e hijos; ii) mejorar el compromiso de los padres en la crianza de los hijos que involucre altos niveles de monitoreo y apoyo en ámbitos como el uso de sustancias, su vida sexual, y la socialización racial, y iii) la preparación de los jóvenes para resistir el uso de sustancias y otros comportamientos de riesgo mediante el mantenimiento de una orientación futura, mejorar las habilidades de resistencia al comportamiento de riesgo y aceptar las influencias de los padres.

Resultados del programa

El programa ha sido evaluado como “promisorio” por Blueprints Programs¹⁶ puesto que sólo cuenta con una evaluación experimental (Brody et al., 2016 en Blueprints, 2016) en el cual se reporta un menor nivel de conductas problemáticas en el grupo de tratamiento, indicador que incluye reportes de robos y deserción escolar.

v. Parent Management Training Oregon (PMTO)

El programa busca enseñar habilidades eficaces de gestión de la familia con el fin de reducir el comportamiento antisocial y problemático en los niños. Los NNA intervenidos con el programa van desde los 3 a los 16 años y presentan problemas específicos o están en riesgo de presentarlos, tales como comportamiento antisocial, problemas de conducta, robo, delincuencia, abuso de sustancias, abandono y abuso infantil.

PMTO se entrega en grupos y formatos individuales, en diversos entornos (por ejemplo, clínicas, hogares, escuelas, centros comunitarios, refugios para personas sin hogar) y en diferentes períodos de tiempo dependiendo de las necesidades de las familias. Por lo general, las sesiones tienen una semana de diferencia para optimizar la oportunidad de aprender y ensayar nuevas prácticas. El número de sesiones proporcionadas en los grupos de padres oscila entre 6 y 14. En muestras clínicas, el número medio de sesiones de tratamiento individual es de aproximadamente 25 (Blueprints, 2016).

El papel central del terapeuta de PMTO es enseñar y entrenar a los padres en el uso de estrategias parentales efectivas, es decir, el estímulo de habilidades, el establecimiento de límites o la disciplina efectiva, el monitoreo, la resolución de problemas y la participación positiva. El fomento de habilidades incorpora formas en las que los cuidadores promueven las competencias usando andamios y refuerzos positivos contingentes (por ejemplo, estableciendo metas razonables, rompiendo metas en pasos alcanzables, uso de elogios, fichas y gráficos de incentivos). Establecer límites o disciplina efectiva implica el establecimiento de reglas apropiadas con la aplicación de sanciones contingentes suaves para las violaciones de las reglas. El monitoreo (supervisión) implica el seguimiento de las actividades de los jóvenes, los asociados y el paradero, así como la organización de un cuidado apropiado de los niños, el transporte y la supervisión de los jóvenes cuando están lejos del hogar. La resolución de problemas involucra habilidades que ayudan a los miembros de la familia a comunicarse bien y negociar desacuerdos, establecer reglas y especificar consecuencias para seguir o violar reglas. La participación positiva refleja las muchas formas en

16. Cabe señalar que los estándares de Blueprints Programs son: promisorio, modelo y modelo plus.

6

que los padres invierten tiempo y planifican actividades con sus hijos. Además de las prácticas parentales básicas, la PMTO incorpora los componentes de apoyo a la crianza de los hijos para identificar y regular emociones, mejorar la comunicación, dar buenas direcciones y seguir el comportamiento. Promover el éxito escolar es un factor que se entreteje en el programa a través de todos los componentes (Blueprints, 2016).

Aunque tradicionalmente el programa se entrega en persona, Rabbitt et al. (2016) introdujo dos versiones en línea de 8 sesiones de PMTO que reducen la cantidad de contacto entre el terapeuta y el cliente. Una versión, “Full Contact PMT”, se parece mucho al programa administrado tradicionalmente en persona, excepto que todo el contacto directo en las sesiones de tratamiento se produce a través de software de videoconferencia. La otra versión, “Reduced Contact PMT”, reduce la interacción directa con el terapeuta en aproximadamente el 80%. En lugar de reunirse cara a cara con los terapeutas, los clientes reciben por correo electrónico semanalmente sesiones de tratamiento pregrabadas que se parecen mucho a las llamadas de videoconferencia. Los juegos de roles grabados profesionalmente toman el lugar de los padres que participan directamente con sus terapeutas, y el único contacto directo que los padres tienen con el terapeuta es a través de conversaciones telefónicas regulares diseñadas para responder a las preguntas o preocupaciones que surgen cuando los padres implementan el programa en sus hogares (Blueprints, 2016).

Resultados del programa

El programa ha sido evaluado como “Modelo” por Blueprints Programs, quienes específicamente en materia de prevención de conductas delictivas dan cuenta de tres estudios en que se identifican efectos favorables sobre la incidencia de arrestos. En un estudio de seguimiento de 9 años se identifican menores tasas de arresto de los NNA y un retraso en la edad del primer arresto en comparación con un grupo de control (Forgatch et al., 2009 en Blueprint, 2016), en línea con la evidencia encontrada a principios de los 90’s (Bank et al., 1991 en Blueprint, 2016). El tercer estudio indicado señala menores arrestos para las madres durante 9 años de seguimiento (Patterson et al., 2010 en Blueprints, 2016).

vi. Entrenamiento para padres implicados en abuso de drogas.

Este programa tiene por objetivo disminuir el riesgo de la delincuencia juvenil, a través de intervenciones con padres con problemas de abuso de consumo de drogas con hijos mayores de 12 años y que pertenecen al sistema de bienestar infantil. Para la intervención se utiliza un modelo denominado “integrated recovery coach” el cual se basa en los servicios de terapeutas, los que eran proporcionados a través de una agencia independiente.

Cada terapeuta atendía aproximadamente 8 casos y tenían como objetivo ayudar a las madres a abordar sus problemas de adicciones de drogas o alcohol, ayudarlos a avanzar hacia la reunificación con la mayor seguridad y rapidez posible y facilitar el intercambio de información entre el bienestar infantil, la organización proveedora del servicio de rehabilitación y los sistemas judiciales. En un esfuerzo por involucrar y retener a las madres en el tratamiento y otros servicios necesarios para la recuperación, los terapeutas de recuperación proporcionaron los siguientes servicios: i) identificación y coordinación de los servicios de tratamiento comunitarios necesarios y evaluaciones clínicas; ii) identificación y defensa de los beneficios de la asistencia pública; iii) extensión a las familias de sus comunidades; iv) recordatorios de fechas de corte e intentos de contactar a padres que han abandonado el tratamiento, y v) evaluaciones de permanencia y recomendaciones sobre la reunificación (Douglas-Siegel y Ryan, 2013).

Este modelo integrado surgió de una asociación de servicios existente entre el Departamento de Alcoholismo y Abuso de Sustancias (DASA) y el Departamento de Servicios para Niños y Familias de Illinois (IDCFS), y representó una Exención de Prueba (*waiver demonstration*) del Título IV-E en el Estado de Illinois. Las exenciones del Título IV-E permiten a los estados pasar por alto los reglamentos federales relacionados con el financiamiento de los servicios de cuidado de crianza temporal, a fin de desarrollar y probar estrategias innovadoras para atender a niños y familias. Las Exenciones de Prueba son aprobadas por la Oficina de Niños (parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos) (Douglas-Siegel y Ryan, 2013).

Resultados del programa

Douglas-Siegel y Ryan (2013) realizaron una evaluación experimental controlada del programa. Este estudio se centró particularmente en la eficacia del modelo de intervención en relación con la prevención de la delincuencia. La muestra total seleccionada fue de 453 familias, donde 136 (30%) fueron asociadas al grupo de control y 317 (70%) al grupo experimental, el cual recibió el tratamiento de rehabilitación a través de un terapeuta (*recovery coach*).

Los autores realizaron un análisis de sobrevivencia en base a una regresión de Cox. Los resultados muestran que los jóvenes cuyas madres participaron en la terapia de recuperación tuvieron significativamente menos probabilidades de tener un arresto juvenil que aquellos jóvenes cuyas madres participaron en el grupo de control. Al controlar por características de los jóvenes y de la familia, el 9% de los jóvenes del grupo experimental tuvo un arresto durante el periodo de observación en comparación con el 19% de los jóvenes del grupo control. En concreto, el riesgo de detención disminuyó en un 52% para los jóvenes cuyas madres trabajaban con entrenadores de recuperación. En un modelo no ajustado, el riesgo de detención disminuyó en forma similar en un 51% para los jóvenes en el grupo experimental (Douglas-Siegel y Ryan, 2013).

Además, se observaron otros cuatro predictores para explicar la probabilidad de un arresto juvenil. Los jóvenes cuyas madres se auto-identificaron como principalmente usuarios de alcohol (en comparación con los consumidores de cocaína y heroína) eran significativamente menos propensos a involucrarse con el sistema de justicia juvenil. Por el contrario, los jóvenes de mayor edad (en el momento de la custodia temporal) y los varones eran significativamente más propensos a experimentar un arresto juvenil después de la intervención de los padres. Los adolescentes cuyas madres (identificadas por el trabajador social) presentaban problemas con habilidades parentales eran también más propensas a que sus hijos presentaran un arresto juvenil posterior.

También se pudo determinar que los padres con problemas de abuso de drogas que probaron el programa basado en un título IV-E experimental mostraron una mayor recuperación de la adicción en comparación con los adultos jóvenes del grupo de control.

vii. Effekt

Se trata de un programa de entrenamiento parental para jóvenes entre 12 a 14 años de alto riesgo y sus padres, que tiene por objeto disminuir el consumo de alcohol, drogas, disminuir la depresión, y prevenir la violencia y el comportamiento delictivo de los jóvenes. El programa se basa en proporcionar entrenamiento tanto para padres como hijos en habilidades familiares y está basado en el modelo de desarrollo social, siendo sus objetivos principales mejorar las interacciones protectoras entre padres e hijos y reducir el riesgo infantil para la iniciación temprana del consumo de sustancias (Blueprints, 2016).

En razón de ello, los participantes adolescentes deben asistir a sesiones que buscan enseñarles habilidades para resistir a pares antisociales. Los padres por su parte asisten a cuatro sesiones donde se les presenta material que les entrega habilidades para: i) la identificación de los factores de riesgo en el abuso de sustancias de adolescentes y una estrategia para mejorar los procesos protectores de la familia; ii) el desarrollo de prácticas parentales eficaces, relacionadas al abordaje del consumo de sustancias; iii) habilidades para la gestión de conflictos familiares y; iv) el uso de reuniones familiares como un vehículo para mejorar la gestión familiar y la participación positiva del niño. Cada sesión dura aproximadamente dos horas.

Resultados del programa

El programa ha sido evaluado como “promisorio” por Blueprints (2016), quienes específicamente en materia de prevención de conductas delictivas dan cuenta de 1 estudio experimental (Koutakis y Ozdemir, 2010; Blueprints, 2016) realizado a familias de jóvenes de 6to grado en 33 escuelas rurales de 19 ciudades del medio-oeste de los Estados Unidos, en el cual a través de evidencia levantada en cinco olas de datos diferentes, se asocia al programa con una tasa más lenta de aumento en la realización de conductas delictivas asociadas a robo, vandalismo y violencia en relación a la del grupo de control.

6

*b. Programas familiares basados en terapias familiares.***i. Terapia Multisistémica (MST).**

Es un tratamiento intensivo basado en la familia y en la comunidad que aborda las múltiples causas del comportamiento antisocial grave en entornos clave o sistemas dentro de los cuales los jóvenes están integrados (familia, compañeros, escuela y vecindario). Debido a que MST enfatiza la promoción del cambio de comportamiento en el ambiente natural de la juventud, el programa apunta a capacitar a los padres con las habilidades y recursos necesarios para abordar independientemente las inevitables dificultades que surgen en la educación de los adolescentes, y para capacitar a los jóvenes para hacer frente a los problemas que encuentren en la familia y en el de vecindario (Blueprints, 2016).

Dentro de un contexto de apoyo y desarrollo de habilidades, el terapeuta coloca demandas apropiadas para el desarrollo de adolescentes y sus familias para reducir la conducta problemática. Las sesiones de terapia inicial identifican las fortalezas y debilidades del adolescente, la familia y sus transacciones con sistemas extrafamiliares (por ejemplo, compañeros, amigos, escuela, lugar de trabajo de los padres). Los problemas identificados tanto por los miembros de la familia como por el terapeuta son explícitamente dirigidos para el cambio utilizando las fortalezas de cada sistema para facilitar dicho cambio. Los enfoques de tratamiento se derivan de estrategias bien validadas, tales como terapia familiar estratégica, terapia familiar estructural, entrenamiento conductual de padres y terapia cognitivo-conductual (Blueprints, 2016).

A nivel familiar, las intervenciones del MST tienen como objetivo eliminar las barreras a la crianza efectiva de los hijos (por ejemplo, el abuso de sustancias parentales, la psicopatología de los padres, el bajo apoyo social, el alto estrés y los conflictos maritales), mejorar las habilidades parentales y promover el afecto y la comunicación entre los miembros de la familia. A nivel de pares, las intervenciones frecuentemente están diseñadas para disminuir la afiliación con los compañeros delincuentes y que consumen drogas y para aumentarla con los compañeros prosociales. Las intervenciones en el dominio de la escuela pueden enfocarse en establecer líneas positivas de comunicación entre padres y maestros, monitorear los padres del rendimiento escolar del adolescente y reestructurar las horas después del horario escolar para apoyar los esfuerzos académicos. Las intervenciones a nivel individual generalmente implican el uso de la terapia de cognitivo-conductual para modificar la perspectiva social del individuo, las habilidades de toma de decisiones, el sistema de creencias o el sistema motivacional, y alentar al adolescente a afrontar asertivamente la presión negativa de los compañeros (Blueprints, 2016).

Un terapeuta, con un número de casos de entre 4 y 6 familias, proporciona la mayoría de los servicios de salud mental y coordina el acceso a otros servicios importantes (por ejemplo, médicos, educativos y recreativos). Mientras que el terapeuta está disponible para la familia 24 Horas al día, 7 días a la semana, las horas de contacto directo por familia varían de acuerdo a la necesidad clínica. Por lo general, el terapeuta pasa más tiempo con la familia en las primeras semanas del programa (diariamente si es necesario) y gradualmente disminuye (tan infrecuentemente como una vez a la semana) durante un período de tratamiento de 3 a 5 meses. La fidelidad al tratamiento se mantiene mediante reuniones semanales de supervisión grupal que involucran de 3 a 4 terapeutas y un supervisor clínico de grado doctoral o superior. El grupo revisa las metas y el progreso de cada caso para asegurar el enfoque multisistémico de las estrategias de intervención de los terapeutas, identificar las barreras para el éxito y facilitar el logro de los objetivos del tratamiento. Además, un consultor experto de MST revisa cada caso con el equipo semanalmente para promover la fidelidad del tratamiento y los resultados clínicos favorables (Blueprints, 2016).

Resultados del programa

La evidencia de este programa en cuanto a sus resultados es posiblemente la más abundante en la literatura sobre programas desarrollados en contextos familiares. En Blueprints clasifican a MST como programa “Modelo plus”, que es la clasificación más alta en términos de la efectividad comprobada del programa a partir de una evaluación independiente de expertos en base a la evidencia científica disponible, que consta de 25 evaluaciones, de las cuales 22 han utilizado diseños experimentales. La mayoría de estos estudios se llevaron a cabo con jóvenes que han cometido delitos graves o que se encuentran involucrados en actividades delictuales, incluyendo delitos violentos, abuso de sustancias y delitos sexuales. Para examinar los efectos del programa MST sobre la conducta criminal y el encarcelamiento, las relaciones familiares, las relaciones entre compañeros, la

sintomatología psiquiátrica y el uso de drogas se han utilizado estrategias de evaluación múltiples (auto-reporte, reporte de los padres, biológicas y datos administrativos). Varios ensayos aleatorios en EE.UU. y Europa se llevaron a cabo sin supervisión directa por los desarrolladores del modelo. El MST también ha sido adaptado y probado para condiciones distintas a la delincuencia, por ejemplo, obesidad, diabetes, maltrato y abandono infantil y trastornos emocionales graves (Blueprints, 2016). Múltiples estudios experimentales y cuasi-experimentales de MST muestran efectos positivos del programa en cuanto a menores tasas de arresto en los jóvenes o contactos con el sistema de justicia (Fain et al., 2014; Timmons-Mitchell et al., 2006; Butler et al., 2011 en Blueprints 2016), formando una evidencia contundente en relación a los efectos directos de este programa en el involucramiento delictual de los NNA intervenidos.

Adicionalmente, MST ha mostrado ser un programa rentable socialmente. Dopp et al. (2014) realiza un análisis costo-beneficio y encuentra que por cada US dólar invertido en el programa MST, los contribuyentes y las víctimas de los delitos se ahorran 5.04 US dólares en un seguimiento de 25 años.

Es interesante notar también que algunos estudios fuera de Estados Unidos no han mostrado resultados tan favorables o han mostrado resultados mixtos. Por ejemplo, Asscher et al. (2014) realiza una evaluación experimental de MST en Países Bajos, en la cual 256 jóvenes con comportamiento antisocial severo y persistente fue asignado aleatoriamente a MST, mientras un grupo de 147 recibió un tratamiento usual (grupo de control). Los resultados se midieron a través de distintas fuentes y datos administrativos. De acuerdo al reporte de los padres y adolescentes MST fue beneficioso, sin embargo, los datos administrativos no muestran diferencias estadísticamente significativas en reincidencia en comparación al grupo de control. Un caso similar resultó para un experimento aleatorio en Canadá, donde no se encontraron efectos significativos del programa (Leschied y Cunningham, 2002).

ii. Terapia Multisistémica para problemas de conducta sexual (MST-PBS).

MST también tiene una versión especializada orientada a resolver problemas relativos a delitos y conductas sexuales desviadas, denominada en inglés como *Multisystemic Therapy-Problem Sexual Behavior* (MST-PSB).

Este programa se centra en aspectos de la ecología de los jóvenes que están funcionalmente relacionados con el problema de la conducta sexual e incluye la reducción de la negación de los padres y jóvenes sobre los delitos sexuales y sus consecuencias; en la promoción del desarrollo de amistades y experiencias sexuales apropiadas para la edad; y la modificación de las habilidades de perspectiva social individual, el sistema de creencias o las actitudes que contribuyeron al delito sexual. La intervención es individualizada para cada familia. A las familias se les proporciona terapia familiar, a los jóvenes se les facilita terapia individual y los servicios se entregan durante un período de 5 a 7 meses. Los terapeutas tienen un número de casos de 3 a 5 familias y los miembros del equipo están disponibles para responder a las crisis 24 Horas al día, 7 días a la semana.

Resultados del programa

MST-PBS ha mostrado ser bastante efectivo para abordar delitos sexuales y cuenta con una clasificación de programa “modelo” en Blueprints Programs. Para el cual, referido a actividad delictual, reportan un estudio de seguimiento experimental de 8 a 9 años, donde se observa que los participantes de MST-PBS comparados con el grupo de control mostraron un 83% menos detenciones por delitos sexuales, 70% menos detenciones por otros delitos y 80% menos días en un recinto de reclusión (Borduin et al. 2009 en Blueprints, 2016).

iii. Terapia Familiar Funcional (TFF)

La Terapia Familiar Funcional (TFF) es una intervención terapéutica a corto plazo (aproximadamente 30 horas), basada en la familia, para jóvenes infractores entre 12 a 17 años en riesgo de institucionalizarse y sus familias. TFF está diseñada para mejorar las atribuciones dentro de la familia, la comunicación familiar y proporcionar apoyo mientras van disminuyendo la negatividad intensa y los patrones de comportamiento disfuncional. Las habilidades parentales, el compromiso de los jóvenes y la gama completa de conductas (cognitivas, emocionales y de comportamiento) son sujeto de cambio basadas en el perfil específico de riesgo y de factor de protección de cada familia. Los servicios de intervención consisten principalmente en el

6

contacto directo con los miembros de la familia, en persona y por teléfono. Sin embargo, la intervención puede ser acoplada con servicios de apoyo tales como educación compensatoria, capacitación y colocación laboral y colocación escolar. A algunos jóvenes también se les asigna “trackers” que abogan por estos jóvenes por un período de al menos tres meses después de la liberación (Blueprints, 2016).

De acuerdo con Blueprints (2016), TFF es implementado con un equipo de 3-8 terapeutas, con un número de casos de 10 a 12 familias, con la supervisión de un terapeuta clínico con licencia. TFF es un programa fásico con pasos que se construyen uno sobre otro. Estas fases consisten en:

1. Compromiso, diseñada para poner énfasis en los factores que protegen al NNA y su familia de la deserción temprana del programa;
2. Motivación, diseñada para cambiar las reacciones y creencias emocionales maladaptativas, y aumentar la alianza, la confianza, la esperanza y la motivación para un cambio duradero;
3. Evaluación, diseñada para clarificar las relaciones a nivel individual, en el sistema familiar y en sistemas más grandes, especialmente en cuanto a las funciones interpersonales del comportamiento y cómo éstas se relacionan con las técnicas del cambio conductual;
4. Cambio de Comportamiento, consiste en entrenamiento de comunicación, de tareas específicas y ayudas técnicas, habilidades parentales, técnicas de contratación y costo de respuesta, compromiso del joven y desarrollo de habilidades;
5. La generalización, durante la cual el manejo de casos familiares se guía por necesidades funcionales familiares individualizadas, su interfaz con las limitaciones y recursos ambientales, así como también con la alianza con el Terapeuta del programa y el Administrador de Casos (Case Manager).

Resultados del programa:

Este programa ha sido evaluado por Blueprints Programs como “Modelo Plus” donde se hace referencia a múltiples estudios en distintos lugares que muestran evidencia favorable en cuanto a reducir la reincidencia delictual de los jóvenes que participaron en el programa. De acuerdo a Blueprints (2016) estos son los principales resultados encontrados:

En un estudio de Utah, las familias de TFF mostraron mejoras significativas en comparación con los grupos de tratamiento y tratamiento alternativo en las tasas de reincidencia (26% frente a 47%-73%), registros judiciales de los hermanos de los jóvenes objetivo (20% versus 40%-63%), y en la reincidencia de los jóvenes delincuentes severos (60% versus 89%-93%).

En un estudio de Ohio, las familias TFF mostraron una mejoría significativa en comparación con la oferta habitual en la reincidencia después de 28 meses (11% frente a 67%) y después de 60 meses (9% frente a 41%).

En un estudio sueco con un seguimiento de 2 años, las familias TFF mostraron mejorías en la reincidencia en comparación con un grupo tratado con la oferta habitual (41% frente a 82%) y en los informes de jóvenes y padres de síntomas de externalización e internalización negativa.

En un estudio del estado de Washington, las familias de TFF que trabajaron con un terapeuta competente mostraron una mejoría significativa en la reincidencia en 18 meses (44% versus 50%-54%) en comparación con las familias de los grupos de control o que trabajaron con terapeutas no competentes (Barnoski, 2004 en Blueprints, 2016).

Finalmente, un meta-análisis en que se midió el tamaño de efecto promedio para ocho evaluaciones de TFF informó un tamaño del efecto medio ajustado de -0.32, lo que implica una reducción en la reincidencia para estos casos (Aos et al., 2011, en Blueprints, 2016).

En la revisión sistemática también se levantó un estudio cuasi-experimental (Baglivio et al., 2014) en que se comparaba la eficacia de la Terapia Multisistémica (MST) con la Terapia Familiar Funcional (TFF) en una muestra de infractores juveniles a nivel estatal. Para ello, se utilizó un diseño cuasi-experimental (*Propensity Score Matching*) en base a características

observables, tanto demográficas como de riesgo, destacando dentro de estas últimas la asociación con pares delincuentes, uso de sustancias, falta de adherencia a las reglas parentales, así como también puntajes de riesgo, edad del primer delito y el primer delito más serio. Las variables de interés evaluadas incluyen la comisión de delitos, quebrantamientos de libertad condicional y reincidencia en 12 meses. Los resultados indican pocas diferencias significativas en la eficacia de las dos modalidades, con la excepción de que las mujeres jóvenes que reciben TFF tienen menos reincidencia y los jóvenes de bajo riesgo que reciben TFF tienen menos delitos y violaciones de la libertad condicional en comparación con MST (Baglivio et al., 2014).

c. Programas basados en familias de acogida/reintegración familiar.

i. Treatment Foster Care Oregon

Este programa busca prevenir el comportamiento delictual, el consumo ilícito de drogas, el embarazo adolescente, el consumo de tabaco y la violencia en adolescentes con problemas crónicos de comportamiento antisocial, delictual o trastornos emocionales.

El modelo de intervención consiste en reclutar a familias temporales, las cuales reciben entrenamiento y son supervisadas por el programa. A ellas se integran temporalmente los jóvenes intervenidos, los que además son supervisados en su hogar, la escuela y la comunidad. A ellos se les entregan refuerzos positivos, se les pone en contacto con un tutor adulto y se promueve su separación de pares antisociales. El programa utiliza un sistema de modificación de comportamiento basado en un sistema de puntaje de tres niveles por medio del cual se le da una retroalimentación diaria al joven intervenido, de modo tal que a medida que acumula puntos, se le va dando mayor libertad en cuanto a la supervisión. Por su parte, las familias de acogida son supervisadas con llamadas diarias y reuniones semanales con otras familias de acogida. A ellas se les enseñan habilidades interpersonales y se les hace participar en actividades sociales como deportes, pasatiempos u otras formas de recreación. La estadía con las familias de acogida dura normalmente 6 meses aproximadamente. A las familias de origen se les realiza una intervención familiar, la que incluye un acompañamiento social que puede durar hasta 1 año (Blueprints, 2016).

Resultados del programa

El programa ha sido evaluado como “Modelo” por Blueprints Programs, quienes específicamente en materia de prevención de conductas delictivas dan cuenta de los siguientes resultados:

Cuando el programa se implementó con adolescentes hombres infractores, los efectos significativos del programa, en relación con un grupo de comparación, incluyeron:

- Menos días de encarcelamiento en un 60% ,12 meses después de la línea de base.

- Menos arrestos posteriores a los 12 meses después de la línea de base.

- Menos delitos violentos referidos al sistema de justicia (21% en el tratamiento versus 38% de los controles) dos años después de la inscripción en el programa.

- Menos delitos violentos auto-informados (10,5 incidentes para el grupo de tratamiento versus 32,6 incidentes para el grupo de control) dos años después de la inscripción en el programa (Eddy et al., 2004 en Blueprints, 2016).

Cuando se aplicaron con adolescentes mujeres infractoras, los efectos significativos del programa, en relación con un grupo de comparación, incluyeron:

- Menos días en establecimientos cerrados, menos referencias a los tribunales penales, menos comportamientos delictuales reportados por el cuidador y más tiempo en tareas del hogar a los 12 meses desde la línea base.

- Reducciones en una medida combinada de días en centros cerrados, referencias al sistema de justicia penal y delincuencia auto-informada 24 meses después de la línea de base (Chamberlain, 2007 en Blueprints, 2016).

6

ii. Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC)

De acuerdo con CrimeSolutions (2016), el programa MTFC se constituye como una alternativa de tratamiento conductual a la colocación residencial para NNA que tienen problemas de conducta antisocial crónica, trastornos emocionales y que cometen delitos. Existen tres versiones de MTFC, cada una de las cuales está orientada a grupos de edad específicos. Las versiones son MTFC-P (para niños de 3 a 6 años de edad), MTFC-C (para niños de edades comprendidas entre 7 y 11 años) y MTFC-A (para adolescentes de 12 a 17 años).

El programa coloca a un adolescente en un entorno familiar con cuidadores especialmente capacitados durante 6 a 9 meses (padres MTFC). Los cuidadores temporales son reclutados, entrenados y apoyados para formar parte del equipo de tratamiento. Proporcionan una supervisión cercana e implementan un programa estructurado e individualizado para cada niño. Los cuidadores MTFC son apoyados por un administrador de casos que coordina todos los aspectos del programa de tratamiento de los hijos. Además, los padres MTFC son contactados por teléfono (lunes a viernes) para que completen la información de un Informe Diario de Padres (PDR), que se utiliza para transmitir información sobre el comportamiento del niño durante las últimas 24 Horas al equipo de tratamiento y proporcionar garantía de calidad sobre la ejecución del programa. A los padres MTFC se les paga un salario mensual y un pequeño estipendio para cubrir gastos adicionales (CrimeSolutions, 2016).

El equipo de tratamiento del MTFC está dirigido por un supervisor del programa que también proporciona apoyo intensivo y consulta a los padres de crianza temporal. El equipo de tratamiento también incluye un terapeuta familiar, un terapeuta individual, un entrenador de habilidades infantiles, y un contacto telefónico diario personal (llamada de PDR). El equipo se reúne semanalmente para revisar el progreso de cada caso, revisar la información cotidiana sobre el comportamiento recopilada por teléfono y ajustar el plan de tratamiento individualizado del niño (CrimeSolutions, 2016).

Paralelamente, la familia biológica del NNA recibe terapia familiar y entrenamiento para padres. Las familias aprenden a proveer disciplina consistente, supervisar y proporcionar estímulos, y usar una versión modificada del sistema de manejo del comportamiento usado en el hogar del MTFC. La terapia se proporciona para preparar a los padres para el regreso de sus hijos a casa, para reducir el conflicto, y para aumentar las relaciones positivas en la familia. Las sesiones familiares y las visitas domiciliarias durante la colocación del niño en el MTFC ofrecen oportunidades para que los padres practiquen habilidades y reciban retroalimentación (CrimeSolutions, 2016).

Además de la capacitación y apoyo recibido a los padres MTFC y la familia biológica, el programa dispone de formación profesional y terapia de apoyo para los jóvenes, intervenciones conductuales escolares y apoyo académico, consulta psiquiátrica y gestión de medicamentos, cuando sea necesario (CrimeSolutions, 2016).

Resultados del programa

Una evaluación experimental realizada recientemente en Suecia por Bergström y Hojman (2016), muestra para los adolescentes MTFC-A (entre 12 y 17 años) el impacto del programa a tres años de la línea base. Este estudio mostró pocos resultados positivos pero significativos en el seguimiento para el programa MTFC en comparación con el grupo de control. Sin embargo, la actividad delictual no mostró diferencias significativas durante los tres años separados, pero cuando los tres años se consideraron juntos, hubo una tendencia estadística a favor del grupo MTFC-A respecto al grupo de control. Los enfrentamientos con la policía y las condenas durante el primer y segundo año no reportaron diferencias significativas, pero durante el tercer año, el grupo MTFC tuvo frecuencias significativamente menores de delitos. Adicionalmente, durante el período de seguimiento de tres años, se informó que el 41% del grupo TAU (n = 11) había cometido un delito violento (por ejemplo, robo, asalto, violación) en comparación con el 0% (n = 0) del grupo experimental.

iii. Kinship Foster Care

No se trata de una intervención propiamente tal sino de la derivación de menores en situación de vulnerabilidad (maltrato infantil, abuso físico, abuso sexual, abandono, entre otros) que se encuentran bajo la custodia del Estado a una familia temporal

con un vínculo de parentesco (abuelos, tías, tíos, hermanos, hermanas u otros), bajo la premisa de que preferir familias con las que exista un vínculo de parentesco disminuiría los efectos traumáticos de ser separado de los padres. Este programa está dirigido a NNA con edades entre 0 y 17 y la institución a cargo de la derivación en el sistema de acogida es el *Department of Children and Family Services*.

Resultados del programa

Ryan et al. (2010) realizó una evaluación cuasi-experimental del programa de derivación de NNA a una familia con vínculo de parentesco (*Kinship Foster Care*), utilizando para ello la técnica de emparejamiento *Propensity Score Matching* (PSM). La muestra total del estudio fue de 18.705 niños, entre 7 y 16 años, de los cuales 11.351 conformaron el grupo de tratamiento (los cuales pasaron al menos el 80% del tiempo en hogares con un vínculo de parentesco) y 7.354 conformaron el grupo de control (los que pasaron al menos el 80% del tiempo en una familia extraña, sin vínculo de parentesco) y se hizo un seguimiento de 7 años.

Los resultados del estudio indican que la probabilidad de estar involucrado en delitos fue significativamente mayor para los jóvenes afroamericanos y euroamericanos que han sido derivados a familias de acogida con las que tenían vínculos de parentesco. Sin embargo, para hispanoamericanos las probabilidades de estar involucrados en delitos fueron significativamente menores para los que accedieron al programa versus los que no.

iv. STRIVE (*Support to Reunite, Involve and Value Each Other*)

STRIVE está dirigido a adolescentes entre 12 y 17 años sin hogar que estuvieran fuera de casa desde dos noches a seis meses como máximo, sin abuso actual de sustancias, sin psicosis activa, y con la posibilidad de regresar a casa. Este programa busca mejorar la estabilidad residencial y la calidad de la vida residencial de estos adolescentes, reducir el número de episodios de fugas desde el hogar y reducir los actos de riesgo sexual relacionados con el VIH y de abuso de sustancias. Este programa implementa una intervención familiar de 5 sesiones. Las sesiones de STRIVE se llevan a cabo con las familias, mientras que los adolescentes todavía se encuentran en centros de acogidas y/o están siendo atendidos por agencias comunitarias, así como también durante su transición de regreso al hogar. Las sesiones tienen duración de 1 hora y media o 2 horas, aplicadas una vez por semana y se basan en establecer un clima familiar positivo, proporcionar roles claros dentro de los miembros de la familia, enseñar la forma de resolver conflictos de manera que puedan reconocer los sentimientos de los miembros y aumentar las afirmaciones positivas.

La primera sesión busca: Crear un atmosfera familiar positiva, establecer la credibilidad del facilitador, establecer un modelo de negociación, planificar e identificar posibles situaciones de emergencia, conectar los sentimientos con los comportamientos e identificar apoyos sociales externos.

La segunda sesión busca: Identificar y priorizar situaciones problemáticas, relacionar la escala de las emociones con cada problema, asignar prioridades a cada problema familiar identificable y seleccionar un problema familiar relativamente fácil y practicar su resolución.

La tercera sesión busca: Analizar un problema de dificultad moderada, develar obstáculos (reglas, roles, supuestos, beneficios de mantener el status quo), seleccionar un problema de dificultad moderada y practicar su resolución y revisar los materiales educativos sobre el VIH y la vida en la calle.

La cuarta sesión busca: Decidir cómo lidiar con los problemas, seleccionar un problema familiar de dificultad media a alta y resolverlo y aprender a negociar soluciones.

Finalmente, la quinta sesión busca: Seleccionar el problema de mayor dificultad (es decir, el problema con la mayor probabilidad de ser la principal fuente de conflicto familiar) y practicar su resolución, evaluar las soluciones y ponerlas en práctica a través de la negociación y revisar las propias fortalezas de la familia como solucionadores de problemas.

6

Resultados del programa

Milburn et al. (2012) realizó la evaluación de STRIVE la cual consistió en un experimento aleatorio controlado con una muestra de 151 familias con un adolescente que se encontraba residiendo fuera del hogar y tenía entre 12 a 17 años. Entre marzo de 2006 y junio de 2009, los adolescentes fueron reclutados de diversos lugares en el sur de California y fueron evaluados durante el reclutamiento (línea de base) y a los 3, 6 y 12 meses más tarde. Las familias fueron asignadas aleatoriamente al programa STRIVE que incluía las cinco sesiones de intervención domiciliaria, quedando conformado un grupo de control aleatorio que sólo recibió una atención estándar.

Las principales medidas de resultado estudiadas corresponden a conducta de riesgo sexual auto-informada, consumo de sustancias y comportamientos delictuales en los últimos 90 días. Los autores encontraron evidencia estadísticamente significativa en los tres resultados medidos del grupo tratado en comparación con el grupo de control. Particularmente se detectó una diferencia significativa en la reducción en el número de comportamientos delictuales de 0,22 a los 12 meses.

6.3.3 Programas que operan en contextos escolares.

El contexto escolar agrupa aquellas estrategias y programas de prevención que buscan intervenir a uno o más NNA durante su permanencia en el aula para incidir en su rendimiento escolar, impedir su deserción escolar, reducir sus niveles de violencia en el ámbito de la escuela y/o prevenir que desarrolle comportamientos disruptivos o delictivos.

En atención a lo anterior, fue posible sub-clasificar los programas reportados en esta categoría en tres grupos: aquellos que intervienen múltiples factores de riesgo, aquellos que intervienen focalizadamente la violencia y aquellos que llevan a cabo otras formas de intervención.

El siguiente cuadro presenta de manera resumida un listado con los programas que operan en contextos escolares que fueron levantados en la revisión sistemática, clasificados en las categorías mencionadas previamente.

Cuadro n° 6: Programas que operan en contextos escolares reportados en la revisión sistemática.

Nombre del programa	País de origen	Evaluaciones	Tipo de evaluación	Efectividad en la prevención de conductas delictivas
Programas escolares que intervienen múltiples factores de riesgo				
Lifeskills training	Estados Unidos	Botvin et al., (2006) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
Positive action	Estados Unidos	Beets et al., (2009) en Blueprints, (2016)	Experimental	No
		Lewis et al., (2013) en Blueprints, (2016)	Experimental	No
Promoting Alternative Thinking Strategies (PATHS)	Estados Unidos	Averdijk et al., (2016) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
Achivement mentoring	Estados Unidos	Bry y George; (1979; 1980; 1982) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí

Coping power	Estados Unidos	Lochman y Wells, (2004) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
Guiding Good Choices	Estados Unidos	Kostersman et al., (1997) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Greenwood y Turner, (2011)	Revisión sistemática	Sí
Highscope Preschool	Estados Unidos	Schweinhardt y Weikart, (1980) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Berruta-Clement et al., (1984) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
		Heckman et al., (2010) en Blueprints, (2016)	Experimental	Sí
Olweus Bullying Prevention Program	Estados Unidos	Olweus, (1987) en Blueprints, (2016)	Cuasi-experimentales	Sí
		Melton et al., 1998 en Blueprints, (2016)	Cuasi-experimentales	Sí
Strong African American Families Program (SAAF)	Estados Unidos	Brody et al., (2016) en Blueprints, (2016)	Experimental	No
Programas escolares que intervienen focalizadamente el comportamiento violento				
Programas de intervención escolar destinados a reducir la violencia sexual y la violencia en las relaciones de pareja.	N/A	De La Rue et al., (2014) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	Sí
		Lunglen y Amin (2015)	Revisión sistemática	Sí
Programas de intervención escolar para la prevención del Bullying.	N/A	Farrington y Ttofi, (2010) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
		Wong, (2009) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
		Polanin et al., (2012) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No

6

Programas de intervención escolar universales destinados a prevenir el comportamiento violento y disruptivo	N/A	Wilson y Lipsey, (2007) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
		Park-Higgerson et al., (2008) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
Programas de intervención escolar destinadas al control de la violencia mediante el procesamiento de información social	N/A	Wilson y Lipsey, (2006) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
Programas escolares que realizan otras formas de intervención				
Gang Resistance Education and Training (GREAT)	Estados Unidos	Esbensen et al (2001; 2011)	Experimental	No
Programas de intervención escolar destinados al aprendizaje social y emocional (SEL)	N/A	Durlak et al., (2011) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
Programas de intervención escolar destinadas al ausentismo escolar	N/A	Maynard et al., (2012) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
		Klima et al., (2009) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
Programas universales de manejo de clases para profesores	N/A	Oliver, Wehby, and Reschly, (2011) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
Programas de educación para la resolución de conflictos	N/A	Garrard y Lipsey, (2007) en CrimeSolutions, (2016)	Metanálisis	No
Programas de intervención posterior a la escuela (After school programs)	N/A	Kremer et al., (2015)	Metanálisis	No

Fuente: Elaboración propia.

a. Programas escolares que intervienen en múltiples factores de riesgo.

i. Lifeskills Training.

LST es un programa escolar de prevención de abuso sustancias químicas destinado a jóvenes entre 12 a 14 años, y que busca prevenir el abuso de drogas y alcohol en adolescentes, el uso de tabaco en adolescentes, la violencia y otros comportamientos de riesgo. Consiste en una intervención cognitivo conductual, basado en la teoría del aprendizaje social, el aprendizaje de habilidades y la educación normativa. Su duración es de 3 años y se ejecuta al interior del aula de clases. Para ello, se realizan 30 sesiones a lo largo de 3 años, 15 sesiones el primer año, 10 el segundo y 5 el tercero, ofreciendo lecciones adicionales de prevención de la violencia cada año. El programa tiene 3 componentes principales, en donde se enseñan a los estudiantes: i) habilidades personales de autogestión; ii) habilidades sociales, y; iii) habilidades de información y resistencia, específicamente relacionadas con el uso de drogas (Blueprints, 2016).

Resultado del programa:

Este programa ha sido calificado en la categoría de “Modelo Plus” por Blueprints (2016). En lo que guarda relación con su eficacia para prevenir conductas delictivas se ha dado cuenta de un estudio experimental realizado por Botvin et al. (2006) que muestra una reducción en un 32% en conductas delictivas, un 26% en peleas recurrentes y un 36% en conductas delictivas frecuentes en el grupo de tratamiento evaluado durante el año siguiente a su paso por el programa (Blueprints, 2016).

ii. Positive Action.

Se trata de un programa escolar de prevención y tratamiento del alcoholismo y la drogadicción, entrenamiento de habilidades generales y emocionales que interviene en niños, niñas y adolescentes entre 5 a 14 años y que ha mostrado algunos resultados en la disminución de la violencia y las agresiones reportadas por ellos en el contexto escolar (Blueprints, 2016).

El programa supone realizar una intervención al clima de toda la escuela mediante lecciones entre 2 a 4 veces por semana durante 82 a 140 sesiones de 15 minutos cada una. Existen diversas lecciones por grado y cada una de ellas es guiada para la edad de los participantes. A estos se les proporcionan todos los materiales necesarios para llevar a cabo la lección, los que incluyen folletos de actividades, revistas y otros materiales de enseñanza. El contenido del programa está formado por seis unidades. La primera unidad enseña la filosofía del programa y proporciona una introducción a la naturaleza y relevancia de las acciones / comportamientos positivos y negativos. Las unidades 2 a 6 enseñan las acciones positivas para las áreas físicas, intelectuales, sociales y emocionales. Hay dos kits de desarrollo del clima, uno para toda la escuela y otro para los Consejeros, los que buscan fortalecer el currículo de la clase coordinando los esfuerzos de toda la escuela en la práctica y reforzando de las acciones positivas (Blueprints, 2016).

Resultado del programa

El programa ha sido evaluado como programa “Modelo Plus” por Blueprints (2016), el que ha reportado algunos efectos en la prevención de la violencia y otros factores de riesgo, En efecto, en la evaluación del programa implementado en Hawaii, se reportó que los jóvenes de quinto grado eran significativamente menos propensos al uso de alcohol y drogas y a presentar conductas violentas (Beets et al., 2009 en Blueprints, 2016) y en la evaluación del programa implementado en Chicago, se reportan menores niveles de violencia auto-informada en los grados 5to y 8vo (Lewis et al., 2013 en Blueprints, 2016). A pesar de ello, ninguna de estas evaluaciones reporta efectos específicos en la prevención de conductas delictivas.

iii. Promoting Alternative Thinking Strategies (PATHS).

Se trata de un programa de intervención escolar para niñas, niños y adolescentes entre 5 y 11 años, que busca mejorar los comportamientos problemáticos, depresión, empatía, la capacidad de resolver conflictos entre pares, los problemas de ira, las competencias sociales, el rendimiento escolar y los comportamientos delictivos (Blueprints, 2016). El programa se fundamenta en la ciencia del desarrollo cerebral de los niños y utiliza el currículo SEL (*social and emotional learning*) en el trabajo con niños de educación pre-escolar y primaria a través de las escuelas (Channing-Bete, 2016).

6

El PATHS está diseñado para ser utilizado por educadores y consejeros académicos en un modelo de prevención universal y plurianual. Propone un currículo estructurado en unidades que cubren los cinco dominios del desarrollo social y emocional de los niños (autorregulación, comprensión emocional, auto-estima positiva, relaciones personales, habilidades para resolver problemas inter-personales); contempla lecciones, materiales e instrucciones sistemáticas y basadas en el desarrollo de los niños para ser implementadas principalmente por profesores entrenados (aunque también permite realizar actividades con los padres). Esta amplia variedad de estrategias posibles pueden ser desarrolladas durante las clases regulares, dos o más veces a la semana por un mínimo de 20 a 30 minutos al día (Channing-Bete, 2016). Las lecciones incluyen actividades tales como diálogo, juegos de rol, narración de cuentos por maestros y compañeros, fortalecimiento social y auto-refuerzo, capacitación de atribución y mediación verbal. El aprendizaje se promueve de manera multi-método mediante el uso combinado de modalidades visuales, verbales y cenestésicas (Blueprints, 2016).

Resultado del programa

El programa ha sido evaluado como programa “Modelo” por Blueprints (2016), el que ha reportado en general efectos en la prevención de conductas delictivas (Blueprints, 2016). En particular, sobre la materia se reporta un estudio longitudinal que examina el efecto del programa en niños, niñas y adolescentes asignados aleatoriamente a una de cuatro escuelas, cada una de ellas intervenidas con un programa diferente. Los asignados a la escuela intervenida con PATHS mostraron resultados positivos en materia de prevención de conducta delictiva a 7 y 9 años luego del comienzo del programa, así como una reducción en la prevalencia de contactos policiales (Averdijk et al., 2016).

iv. Achievement mentoring

Se trata de un programa de intervención escolar y entrenamiento cognitivo que, mediante el aprendizaje de estrategias escolares, busca mejorar el rendimiento académico y evitar la deserción escolar, prevenir el comportamiento delictual, facilitar el empleo y reducir el consumo de drogas. Está destinado a adolescentes entre 12 a 14 años con problemas crónicos de comportamiento antisocial o delictual (Blueprints, 2016).

El programa reúne a los estudiantes en pequeños grupos, donde se realizan actividades destinadas al cambio de comportamiento. La intervención dura como máximo 2 años y tiene entre sus componentes: i) recolectar información actualizada sobre el comportamiento escolar de cada estudiante; ii) retroalimentar al estudiante y los padres sobre dicho comportamiento; iii) asociar dicho comportamiento a un puntaje, asociado a incentivos y; iv) motivar al estudiante para que sepa cómo adquirir más puntos, mejorando su comportamiento (Blueprints, 2016).

Resultado del programa:

El programa ha sido evaluado como “promisorio” por Blueprints (2016), quienes reportan tres evaluaciones experimentales realizadas durante comienzos de los años 80 y en las cuales se da cuenta, entre otros efectos, que los jóvenes sujetos a intervención reportaron menos probabilidades de llevar a cabo conductas delictivas al año siguiente de la intervención (Bry y George; 1979; 1980 y 1982 en Blueprints, 2016).

v. Coping Power.

Consiste en una intervención escolar destinada a estudiantes entre 10 a 12 años de alto riesgo, que busca disminuir el consumo de alcohol y drogas, mejorar el rendimiento escolar y prevenir la violencia y el comportamiento delictivo. El programa consta de dos componentes, uno enfocado en padres y otro en los niños, ambos diseñados para impactar cuatro variables que han sido identificadas como predictoras del abuso de sustancias (falta de competencia social, falta de autorregulación y autocontrol, la vinculación con la escuela y la mala participación de los cuidadores con el niño). El componente infantil del programa enfatiza las técnicas de resolución de problemas y manejo de conflictos, mecanismos de afrontamiento de problemas, apoyos sociales positivos y desarrollo de habilidades sociales. El componente de padres les enseña habilidades para manejar el estrés, identificar conductas disruptivas de los niños, disciplinar y recompensar eficazmente a sus hijos, establecer estructuras de comunicación efectivas y manejar el comportamiento infantil fuera del hogar (Blueprints, 2016).

La duración del programa es de 16 meses, y es impartido entre 5to y 6to grado de escolaridad. Los niños asisten a 22 sesiones grupales en el 5to grado y a 12 sesiones grupales en el 6to grado. Los grupos son dirigidos por un especialista del programa y un consejero de la escuela. Los niños también reciben sesiones individuales de media hora cada dos meses. Los padres asisten a 11 sesiones grupales durante el año de 5to grado de sus hijos y a 5 sesiones durante el año de 6to grado (Blueprints, 2016).

Resultado del programa:

El programa ha sido evaluado como “promisorio” por Blueprints (2016) quienes reportan un estudio experimental con seguimiento a un año luego de la intervención que reporta entre otros efectos, una reducción en el comportamiento delictivo (Lochman y Wells, 2004 en Blueprints, 2016).

vi. Guiding Good Choices.

Se trata de un programa de intervención escolar y entrenamiento parental para jóvenes entre 12 a 14 años y de alto riesgo, que busca disminuir el consumo de alcohol y drogas y la depresión, así como prevenir la violencia y el comportamiento delictivo (Blueprints, 2016).

El programa lleva a cabo una capacitación en habilidades familiares para padres y jóvenes. Se basa en el modelo de desarrollo social y sus objetivos principales son mejorar las interacciones protectoras entre padres e hijos y reducir el riesgo infantil para la iniciación temprana del consumo de sustancias.

Los participantes adolescentes deben asistir a una sesión que enseña habilidades para resistir a pares antisociales. Los padres reciben cuatro sesiones de instrucción incluyendo material sobre: i) la identificación de los factores de riesgo para el abuso de sustancias de adolescentes y una estrategia para mejorar los procesos protectores de la familia; ii) el desarrollo de prácticas parentales eficaces, en particular en lo que se refiere a las cuestiones relativas al consumo de sustancias; iii) gestión de conflictos familiares; y iv) el uso de reuniones familiares como un vehículo para mejorar la gestión familiar y la participación positiva del niño. Cada sesión dura aproximadamente dos horas.

Resultado del programa

Un estudio experimental (Kostersman et al., 1997 en Blueprints, 2016) realizado en 33 escuelas rurales en un estado del medio-oeste de los Estados Unidos dio cuenta de importantes efectos del programa en la disminución del consumo de drogas, sin embargo el único efecto reportado vinculado con la prevención de conductas delictivas es la disminución de un índice general de delincuencia, el cual tiene como indicadores el robo, episodios de vandalismo y de violencia. A pesar de lo anterior, deben reforzarse estas conclusiones con la revisión sistemática realizada por Greenwood y Turner (2011) quienes reportan que el programa genera una reducción de la reincidencia de un 7,2%.

vii Highscope Preschool

Se trata de un programa de intervención escolar y entrenamiento parental para niños entre 3 a 4 años de alto riesgo y que busca mejorar el rendimiento académico, prevenir el delito, impedir la deserción escolar, mejorar las posibilidades de empleo y mejorar las habilidades de lenguaje de los niños (Blueprints, 2016).

El programa se sustenta en un enfoque educativo basado en la teoría interaccional de Piaget del desarrollo del niño. Este plan de estudios pretende promover el aprendizaje activo proporcionando oportunidades para que los niños inicien sus propias actividades y asuman la responsabilidad de completarlas. La mayoría de los niños asisten al programa por dos años a las edades de tres y cuatro años. El programa reúne a los niños por medio día (2,5 horas por día), cinco días a la semana durante 7 meses del año. La relación entre el personal y el niño es de un adulto por cada cinco o seis niños. Además, el personal del programa facilita reuniones mensuales en grupos pequeños de padres (Blueprints, 2016).

6

Resultado del programa

El programa ha sido evaluado como “promisorio” por Blueprints (2016). En materia de prevención de conductas delictivas, 3 estudios experimentales dan cuenta de efectos en la materia, en concreto, de una disminución significativa en los auto reportes de conductas delictivas a los 14 años y de una disminución significativa de los reportes oficiales de delito a los 19 años (Schweinhart y Weikart, 1980 en Blueprints, 2016; Berruta-Clement et al., 2004 en Blueprints15, 2016; Heckman et al., 2010 en Blueprints, 2016).

viii. Olweus Bullying Prevention Program

Se trata de un programa de intervención escolar y entrenamiento parental para niños, niñas y adolescentes entre 5 a 18 años de alto riesgo que busca mejorar el rendimiento académico, prevenir el delito, impedir la deserción escolar, mejorar las posibilidades de empleo, mejorar habilidades de lenguaje de los niños, abordando los problemas de bullying en tres niveles: la escuela, el aula y el individuo (Blueprints, 2016).

A nivel de escuela los estudiantes reciben un cuestionario anónimo (de 25 a 45 minutos de duración) para evaluar la naturaleza y la prevalencia del acoso escolar en la escuela. La encuesta se administra en la primavera del año escolar antes de la implementación del programa. Luego, la administración de la escuela convoca a un día de conferencia, durante la cual los consultores del programa y el personal de la escuela discuten los resultados del cuestionario del estudiante, se familiarizan con el programa y sus efectos (a través de discusiones con los consultores del programa, manuales y videos) y planifican la implementación del programa. El comité de coordinación incluye a representantes de todos los grupos involucrados con la escuela, es decir, administración, maestros, consejeros, profesionales de la salud, padres y estudiantes. El componente de nivel escolar también involucra mayor supervisión de adultos de áreas escolares que son con frecuencia el escenario del *bullying*, es decir, el patio de recreo, la cafetería y los baños.

A nivel del aula, el programa involucra el establecimiento de reglas claras contra el acoso escolar, junto con discusiones regulares en clase y actividades diseñadas para reforzar reglas y valores y normas contra el *bullying*. Las discusiones y actividades también muestran a la comunidad escolar el daño causado por el *bullying* y las estrategias para prevenirlo. El programa fomenta la participación de los padres a través de reuniones y discusión del problema y los esfuerzos para abordarlo. Finalmente, los componentes de nivel individual incluyen intervenciones con agresores, víctimas y sus padres. Las intervenciones están diseñadas para asegurar el cese del comportamiento de intimidación y para proporcionar apoyo a las víctimas (Blueprints, 2016).

Resultado del programa

El programa ha sido evaluado como “promisorio” por Blueprints Programs puesto que si bien ha sido objeto de diversas evaluaciones, la mayor parte de ellas han sido cuasi-experimentales. En efecto, se ha reportado que el programa es eficaz en la disminución de comportamientos delictuales y de comportamientos antisociales como hurtos y vandalismo en las personas (Olweus, 1987 en Blueprints, 2016; Melton et al., 1998 en Blueprints, 2016).

ix. Strong African American Families Program (SAAF)

Se trata de un programa de intervención familiar y entrenamiento parental para niños y niñas afroamericanos entre 5 a 11 años y sus padres, que busca prevenir el consumo de drogas, el comportamiento delictivo, promover la adherencia a la escuela y las relaciones parentales (Blueprints, 2016).

El programa SAAF tiene una duración de 7 semanas e incluye un plan de estudios organizado en torno a siete sesiones de una hora cada una. Cada sesión incluye tres módulos: uno centrado en el cuidador, otro en los jóvenes y otro en la familia. Los padres y los jóvenes se reúnen por separado en módulos que tienen lugar simultáneamente. Durante la segunda hora, todos se reúnen para una reunión de grupo con todas las familias. Así, todos los padres y jóvenes reciben un total de 14 horas de entrenamiento preventivo. Un componente opcional de las sesiones de SAAF incluye la provisión de comidas antes del

inicio de cada serie de módulos. Esto permite una experiencia comunal entre las familias y una relación constructiva entre los facilitadores y las familias (Blueprints, 2016).

El plan de estudios de SAAF está diseñado para ayudar a los padres y/o cuidadores a aprender habilidades de nutrición que apoyan a sus hijos; mejorar las habilidades de los padres para disciplinarlos y promover la independencia cuando los niños pasan a la adolescencia; brindar a los jóvenes una orientación sana hacia el futuro y una mayor apreciación de sus padres/cuidadores; y enseñar habilidades a los jóvenes para hacer frente a la tentación y la presión de los compañeros. Los facilitadores son miembros de la comunidad afroamericana que están capacitados para enseñar el currículo de SAAF. Un facilitador dirige las sesiones de padres o cuidadores, mientras que dos facilitadores comparten la responsabilidad de dirigir las sesiones de los niños. Los tres facilitadores dirigen sesiones familiares. Para asegurar la integridad de la intervención, los facilitadores siguen los módulos curriculares para cada sesión y documentan y resumen lo que ocurre en cada sesión. Además, reciben supervisión continua, incluyendo observaciones directas esporádicas hechas por el supervisor de campo (Blueprints, 2016).

Los objetivos del programa incluyen: i) facilitar el desarrollo de un ambiente familiar de apoyo estructurado que promueva relaciones positivas entre padres e hijos; ii) mejorar el compromiso de los padres en la crianza de los hijos que involucre altos niveles de monitoreo y apoyo en temas como el uso de sustancias, el ejercicio de su sexualidad y la socialización racial, y iii) la preparación de los jóvenes para resistir el uso de sustancias y otros comportamientos de riesgo mediante el mantenimiento de una orientación futura, mejorar las habilidades de resistencia al comportamiento de riesgo y aceptar las influencias de los padres (Blueprints, 2016).

Resultado del programa

El programa ha sido evaluado como “promisorio” por Blueprints (2016), quienes sólo dan cuenta de una evaluación experimental en la cual, si bien se reporta un menor nivel en la realización de conductas problemáticas en el grupo de tratamiento (indicador que incluye reportes de robos y deserción escolar), no se da cuenta de una disminución en indicadores vinculados específicamente con conductas delictivas (Brody et al., 2016 en Blueprints, 2016)

b. Programas escolares que intervienen focalizadamente distintas formas de violencia.

i. Programas de intervención escolar destinados a reducir la violencia sexual y la violencia en las relaciones de pareja.

Esta clase de programas, cuyos destinatarios son estudiantes entre 9 a 18 años, buscan reducir la violencia sexual y en las relaciones de pareja en dos perfiles de estudiantes, aquellos que nunca han sido perpetradores ni víctimas de estas clases de violencia (programas primarios) o quienes ya lo han sido (programas secundarios). En general, se trata de programas universales, es decir, se interviene a todos los estudiantes de una escuela o grado (CrimeSolutions, 2016).

Los componentes del programa varían según la edad de los estudiantes. Para los más jóvenes los programas se enfocan en promover el respeto entre sus pares, animándolos a ser comprensivos y rechazar los comportamientos violentos de sus compañeros. Para los estudiantes de secundaria en cambio, estos programas se centran en enseñarles habilidades que fomentaran relaciones de pareja sanas en el futuro, entregándoles herramientas para la resolución de sus conflictos de manera constructiva (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

Un meta-análisis (De La Rue et al, 2014 en CrimeSolutions, 2016) que analizó los resultados de cuatro evaluaciones a esta clase de programas reportó efectos positivos en la reducción de la violencia sexual y en las relaciones de pareja entre los adolescentes intervenidos. Por su parte, una revisión sistemática realizada por Lunglen y Amin (2015) con 42 evaluaciones de este tipo de programas concluyó que estas intervenciones muestran evidencia de efectividad en promover la intervención de los participantes en la interrupción de situaciones de violencia en la pareja, aunque reconoce la necesidad de profundizar las

6

investigaciones en la materia, en particular porque estos programas no han sido implementados en países de ingresos bajos y medios.

ii. Programas de intervención escolar para la prevención del bullying.

Se trata de programas orientados a niños, niñas y adolescentes entre 6 a 18 años que buscan prevenir el *bullying*, entendiendo por tal cualquier comportamiento agresivo no deseado por parte de otro joven o grupo de jóvenes que no son hermanos que implica un desequilibrio de poder observado o percibido y se repite varias veces o es muy probable que se repita (Gladden et al., 2013 en CrimeSolutions, 2016).

En general estos programas utilizan las siguientes formas de intervención (Limber, 2003 en CrimeSolutions, 2016):

Esfuerzos de sensibilización: Los que pueden consistir en asambleas para estudiantes, reuniones de padres o en el servicio de capacitación para los maestros para hacer que los participantes sean conscientes del problema del bullying.

Exclusión escolar: En estos casos, los programas promueven políticas de “tolerancia cero” o de “tres faltas y fuera”, de modo tal que cuando la escuela identifica a un estudiante que tiene conductas de Bullying, este es excluido de la escuela.

Tratamiento terapéutico de los agresores: Estos que pueden incluir la participación en talleres para el manejo de la ira para impulsar la autoestima y la empatía.

Mediación y resolución de conflictos: Estos programas se utilizan a menudo para ayudar al personal de la escuela a abordar el comportamiento agresivo y violento entre los estudiantes.

Enfoques curriculares: Se han desarrollado numerosos planes de estudios para su uso en las escuelas. En general, estos programas tratan de explicar el bullying y sus efectos, buscan enseñar estrategias para evitarlo y para construir la cohesión social entre los estudiantes.

Enfoques integrales: Estos enfoques incluyen programas basados en el aula. Se dirigen a la comunidad escolar más grande en un esfuerzo por cambiar el clima escolar y las normas. Reconocen la necesidad de un compromiso a largo plazo para abordar específicamente la intimidación, pero a menudo lo hacen como parte de un esfuerzo mayor de prevención de la violencia.

Resultado del programa

Los programas para la prevención del bullying han sido evaluados por diversos meta-análisis (Farrington y Ttofi, 2010 en CrimeSolutions, 2016; Wong, 2009 en CrimeSolutions, 2016; Polanin et al., 2012 en CrimeSolutions, 2016). Todos ellos coinciden en que estos programas reportan efectos en disminuir comportamientos de riesgo y las probabilidades de ser víctima de bullying. Además, favorece la salud mental de los participantes, pero no reportan evidencia alguna referida a la eficacia de estos programas para prevenir conductas delictivas.

iii. Programas de intervención escolar universales destinados a prevenir el comportamiento violento y disruptivo.

Se trata de programas destinados a estudiantes de 5 a 18 años, cuyo objeto es prevenir o reducir comportamientos violentos, agresivos o perturbadores en general. Al ser programas universales, tienen como destinatarios a todos los estudiantes de la clase, en lugar de sólo a los estudiantes seleccionados considerados en riesgo o que necesitan servicios del programa. A los estudiantes se les enseñan diferentes habilidades y mecanismos de afrontamiento para reducir el comportamiento violento, agresivo o disruptivo (CrimeSolutions, 2016).

Existen distintas modalidades de esta clase de intervención, que incluyen estrategias orientadas cognitivamente, entrenamiento de habilidades sociales, estrategias de comportamiento y consejería. Sin embargo, existen programas que enseñan a los estudiantes habilidades como autoconciencia y control emocional, autoestima, habilidades sociales positivas, resolución de problemas sociales, resolución de conflictos y trabajo en equipo (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

Dos meta-análisis realizados esta clase de programas (Wilson y Lipsey, 2007 en CrimeSolutions, 2016; Park-Higgerson et al., 2008 en CrimeSolutions, 2016) han demostrado eficacia en la prevención de conductas de riesgo en los jóvenes, pero ninguno de ellos reporta resultados específicos en materia de prevención de conductas delictivas. En efecto, el primero de ellos, en base a una muestra de 77 estudios, encontró efectos significativos en la disminución de conductas disruptivas pero ninguno específicamente en la prevención de conductas delictivas, y el segundo de ellos, que analiza 7 estudios experimentales, encuentra efectos en la disminución del comportamiento violento en el grupo de tratamiento pero estima que no son estadísticamente significativos.

iv. Programas de intervención escolar destinados al control de la violencia mediante el procesamiento de información social.

Se trata de programas de intervención escolar destinado a estudiantes entre 4 a 16 años. Su objetivo es mejorar las dificultades que presentan algunos estudiantes para interpretar y procesar situaciones sociales, pues se cree que los niños que presentan conductas agresivas más frecuentemente procesan de forma errada la información recibida de sus compañeros y otros durante las interacciones sociales, lo que conduce a un comportamiento agresivo (Dodge y Crick, 1990 en CrimeSolutions, 2016).

El programa tiene dos variantes, una intervención focalizada, destinada solamente a estudiantes que ya han manifestado comportamientos violentos o que están en riesgo de hacerlo, y cuyo objeto es la prevención de la violencia, y una intervención general (CrimeSolutions, 2016).

En uno u otro caso, estos programas fomentan la capacitación de al menos una de las etapas del procesamiento de la información social, enseñando a los estudiantes habilidades cognitivas y de pensamiento. Cabe distinguir estos programas de otros similares, por ejemplo, de las intervenciones que apuntan a fomentar habilidades sociales-conductuales, pues estas últimas se centran en comportamientos sociales o antisociales, mientras que los programas de procesamiento de información social se centran en los procesos cognitivos subyacentes. Asimismo, las intervenciones de procesamiento de información social son diferentes de otros programas cognitivos que se centran en las habilidades de pensamiento, pues no se centran en las relaciones interpersonales, que son una característica definitoria del procesamiento de información social (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

Se han reportado evaluaciones tanto a los programas focalizados como a los generales. Un meta-análisis realizado a 47 evoluciones de estos programas (Wilson y Lipsey, 2006 en CrimeSolutions, 2016) ha reportado la eficacia de éste en la prevención de conductas de riesgo en los jóvenes, tales como agresiones, pero no reporta resultado alguno en materia de prevención de conductas delictivas.

b. Programas escolares que realizan otras formas de intervención.

i. Gang Resistance Education and Training (GREAT)

Se trata de un programa de intervención escolar para estudiantes de 4to a 6to grado (cuyas edades fluctúan entre los 9 a 12 años) y que es desarrollado por oficiales de policía con el objeto de impedir la adherencia de los adolescentes a pandillas y actividades delictivas y promover su adherencia a la ley (Esbensen et al., 2011).

Con este objeto, el programa desarrolla un currículo por el cual, un oficial de la policía busca generar en los adolescentes habilidades y competencias para la vida. Puede desarrollarse a nivel de primaria, caso en el cual se aplican 6 lecciones de 30 y 45 minutos impartidas en cuarto y quinto grado, las que se complementa con la remisión a los padres de los estudiantes de una carta que explica las lecciones impartidas y que busca facilitar la interacción padre-estudiante. Adicionalmente, cada familia se

6

interviene con seis sesiones dictadas por un facilitador entrenado en el modelo, con la finalidad de reforzar los lazos familiares (GREAT, 2016)

También puede desarrollarse a nivel de secundaria, caso en el cual consta de 13 lecciones dirigidas que van de 45 a 60 minutos impartidas en sexto, séptimo u octavo grado. En ellas se busca involucrar a los jóvenes en actividades prosociales, asociarlos con compañeros prosociales, enseñar estrategias de manejo de la ira y resolución de conflictos, entre otros (GREAT, 2016).

Resultado del programa

Se reportan dos evaluaciones experimentales realizadas al programa realizadas por Esbensen et al. (2001; 2011). En ambas, los estudiantes intervenidos fueron más propensos a reportar actitudes positivas hacia la policía, a usar habilidades de rechazo a pares antisociales y a tener actitudes de resistencia a la presión de los pares y menor propensión a mostrar actitudes positivas hacia las pandillas y a pertenecer a ellas. Sin embargo, los resultados referidos al auto-reporte de comisión de delitos no fueron estadísticamente significativos.

ii. Programas de intervención escolar destinados al aprendizaje social y emocional (SEL).

Se trata de programas destinados a estudiantes entre 5 a 18 años y que buscan implantar en ellos distintos grupos de competencias cognitivas, afectivas y conductuales, tales como i) autoconocimiento, ii) autogestión, iii) conciencia social, iv) habilidades relacionales, y v) capacidad de toma de decisiones responsable. Son programas universales, por tanto se dirigen a todos los estudiantes de la escuela, y no sólo a aquellos que muestran comportamientos problemáticos (CrimeSolutions, 2016). En un ambiente escolar, los programas de SEL incorporan dos estrategias educativas que ayudan a mejorar el desempeño escolar y el desarrollo juvenil. La primera, enseña a los estudiantes a procesar, integrar y aplicar selectivamente las habilidades sociales y emocionales, las que incluyen la identificación de emociones, establecimiento de metas, resolución de conflictos y toma de decisiones. A los estudiantes se les enseña a aplicar estas habilidades en formas, contextual y culturalmente, apropiadas. Algunos programas enseñan a los estudiantes a aplicar las habilidades de SEL para prevenir la ocurrencia de comportamientos problemáticos específicos, como el uso de sustancias, la violencia interpersonal, el acoso y el fracaso escolar (CrimeSolutions, 2016).

La segunda estrategia de los programas escolares de SEL consiste en fomentar el desarrollo socio-emocional de los estudiantes mediante la creación de entornos de aprendizaje seguros y solidarios que incorporen iniciativas de pares y familiares, mejores prácticas de enseñanza y actividades de construcción comunitaria en toda la escuela. Este enfoque permite que los estudiantes se sientan valorados, experimenten una mayor motivación para desarrollar un conjunto de competencias socio-emocionales que puedan conducir a resultados positivos (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa:

Un meta-análisis que revisó 213 evaluaciones de este programa (Durlak et al., 2011 en CrimeSolutions, 2016) reportó que si bien esta clase de programas ha demostrado eficacia en la prevención de conductas de riesgo en los jóvenes, tales como conductas disruptivas y problemas de salud mental, no se reportan resultados en materia de prevención de conductas delictivas.

iii. Programas de intervención escolar destinadas al ausentismo escolar.

Los programas destinados a disminuir el ausentismo escolar tienen por objeto a corto plazo mejorar la asistencia de los estudiantes a la escuela, aunque algunos tienen por objeto de largo plazo aumentar las calificaciones y las tasas de graduación (CrimeSolutions, 2016).

Resultado del programa

2 meta-análisis (Maynard et al., 2012 en CrimeSolutions, 2016; Klima et al., 2009 en CrimeSolutions, 2016) que revisaron un total de 38 estudios de esta clase sobre un total de 5440 participantes, reportan resultados en relación a la disminución del

ausentismo escolar, sin reportar resultado alguno vinculado a la prevención de conductas delictivas derivado de esta clase de intervenciones.

iv. Programas universales de manejo de clases para profesores.

Son programas destinados al manejo de aulas para profesores de niños, niñas y adolescentes entre 6 a 18 años, que buscan otorgarles a los primeros herramientas para enseñarles a los segundos comportamientos prosociales para reducir o prevenir comportamientos inapropiados o agresivos. Se trata de programas universales que se entregan a todos los estudiantes en un aula, independientemente de los factores de riesgo que ellos presenten (CrimeSolutions, 2016).

Se han identificado tres clases distintas de programas: i) los programas de organización y manejo de clases, ii) las estrategias de manejo de clases y; iii) los tratamientos multicomponentes (Oliver, Wehby y Reschly, 2011 en CrimeSolutions, 2016).

El Programa de Organización y Manejo de Clases (COMP) es un programa de desarrollo profesional para profesores de nivel primario y secundario que se enfoca en los siguientes cuatro principios: 1) la gestión eficaz del aula es proactiva, no reactiva; 2) la dirección y la instrucción están conectadas en aulas eficaces; 3) los estudiantes son participantes activos; 4) los maestros trabajan juntos para ayudarse mutuamente. Los módulos de capacitación del programa se enfocan en la organización del aula física, planean y enseñan las reglas y rutinas del salón de clases, manejan el trabajo de los estudiantes y alientan la responsabilidad del estudiante, manteniendo y reforzando el buen comportamiento del estudiante, planeando y organizando actividades de aprendizaje.

Las estrategias de manejo de aula en cambio son variadas y algunas pueden incluir juegos de rol. En ellos, los maestros especifican claramente aquellos comportamientos disruptivos (por ejemplo, interrupciones verbales y físicas, incumplimiento) que, si se muestran, darán lugar a que un equipo reciba una marca en el tablero. Se alienta a los miembros del equipo a apoyarse mutuamente en el comportamiento apropiado. Al final del juego, los equipos que no han superado el número máximo de marcas son recompensados; los equipos que exceden esta norma no reciben recompensas.

Los tratamientos multicomponentes incluyen la capacitación de maestros en el manejo del aula, la resolución de problemas y la enseñanza interactiva, así como la capacitación de los padres. Los maestros son entrenados en métodos proactivos de manejo del aula que involucran el uso de incentivos y congratulaciones frecuentes. A los niños se les enseña a través de un currículo de habilidades sociales para considerar diferentes soluciones a los problemas sociales. A través de un componente de enseñanza interactivo, los niños tienen que dominar el tema antes de que puedan progresar a través del programa.

Resultado del programa

Si bien esta clase de programas ha demostrado eficacia en la prevención de conductas disruptivas y de riesgo en los jóvenes no se reportan resultados específicos en materia de prevención de conductas delictivas (Oliver, Wehby, and Reschly, 2011 en CrimeSolutions, 2016).

v. Programas de educación para la resolución de conflictos.

Son programas que buscan educar a niños, niñas y adolescentes en la resolución de conflictos con la intención de afectar los comportamientos pro-sociales a largo plazo de estudiantes de primaria y secundaria. Para ello, se entrega a los estudiantes opciones para la resolución de sus conflictos tales como la resolución cooperativa de problemas interpersonales, la promoción del respeto, entre otros. Se reportan tres formatos de entrega para estos programas. Los programas de instrucción de habilidades directas, que capacitan a los estudiantes ensayando estrategias de resolución de conflictos. Los programas de mediación entre pares, que capacitan a los mediadores de los estudiantes y pares para ayudar a sus pares a resolver disputas a través de un proceso prescrito, y un currículo incorporado, que integra los componentes del programa en los planes de estudios tradicionales (CrimeSolutions, 2016).

6

Resultado del programa

Un meta-análisis que revisó 36 evaluaciones a esta clase de programas (Garrard y Lipsey, 2007, en CrimeSolutions, 2016) ha demostrado eficacia en la prevención de conductas disruptivas y de riesgo en los jóvenes, pero no reporta resultados específicos en materia de prevención de conductas delictivas.

vi. Programas de intervención posterior a la escuela (*after school programs*).

Se trata de diversos programas cuyo eje común es la realización de actividades organizadas y supervisadas por adultos que tienen lugar durante el año escolar regular pero en momentos posteriores a las horas de clases. En general tienen objetos diversos, tales como el cuidado y la supervisión posterior la escuela para aliviar problemas sociales, la reducción de brechas académicas, la disminución del consumo de sustancias y la prevención del delito. Suelen ser focalizados en estudiantes de riesgo (Kremer et al., 2015).

Resultado del programa

Un meta-análisis realizado por Kremer et al. (2015) evaluó 24 estudios experimentales y cuasi experimentales con una muestra total de 109.282 estudiantes, midiendo los efectos de estos programas en la asistencia a la escuela y en comportamientos externalizantes, evidenciando bajos efectos en ambos indicadores y sin dar cuenta de efectos específicos en la prevención de conductas delictivas.

6.3.4 Programas que operan en contextos comunitarios.

El contexto comunitario agrupa aquellos programas de prevención que buscan intervenir el ambiente en que se encuentra un NNA, generalmente organizando y coordinando los servicios disponibles en su comunidad o barrio y que en condiciones normales se le presentan de manera desorganizada, o promoviendo niveles de control social informal que se presentan con una baja intensidad en su comunidad

Cuadro n° 7: Programas que operan en contextos comunitarios reportados en la revisión sistemática.

Nombre del programa	País de origen	Evaluaciones	Tipo de evaluación	Efectividad en la prevención de conductas delictivas
Communities that Care	Estados Unidos	Hawkins, Brown et al., 2008 en Blueprints, 2016	Experimental	Sí
		Hawkins et al., 2009 en Blueprints, 2016	Experimental	Sí
		Oesterle et al., 2015 en Blueprints, 2016	Experimental	Sí
		Feinberg et al. 2007; en Blueprints, 2016	Cuasi-experimental	Sí
		Oesterle, 2014	Experimental	Sí
		Hawkins et al., 2010	Experimental	Sí
		Rhew et al (2016)	Cuasi-experimental	No
		Oesterle, 2010	Experimental	Sí

Prosper	Estados Unidos	Spoth et al, 2015 en Blueprints, 2016	Cuasi-experimental	Sí
Wraparound forensic social work services	N/A	McCarter. S, 2016	Experimental	No
Adventure- Based Programming (LEGACY)	Estados Unidos	H. L. Gillis y Michael A. Gass, 2010	Cuasi-experimental	Sí
Estrategias basadas en la participación en actividades deportivas	N/A	Spruit et al., 2016	Metanálisis	No

Fuente: Elaboración propia.

i. Communities that Care (CTC)

Se trata de un sistema de prevención que tiene por objeto organizar a la comunidad para que decida sobre las estrategias a seguir para abordar problemas de comportamiento adolescente relacionado con la disminución del consumo de alcohol y tabaco, la prevención de la violencia y el comportamiento delictivo, el embarazo adolescente y la deserción escolar (Oesterle, 2014).

Con estos objetivos el programa busca capacitar a los líderes de una comunidad determinada, los que son agrupados en el denominado “panel de prevención comunitaria”, entregándoles herramientas para combatir factores de riesgo y potenciar factores protectores presentes en la comunidad. La teoría del cambio del programa sostiene que entre 2 a 5 años se pueden comenzar a ver cambios en la comunidad en determinados factores de riesgo y entre 5 a 10 años se pueden comenzar a ver cambios en los niveles de uso de sustancias y realización de delitos (Blueprints, 2016).

El programa se implementa en 5 etapas, cada una de las cuales cuenta con indicadores y metas. El programa es apoyado por coordinadores quienes brindan asistencia técnica a los miembros del panel, identificando barreras que van impidiendo tener éxito en el programa (Blueprints, 2016).

Las fases del programa son las siguientes: La primera fase supone una evaluación de la comunidad a intervenir; La segunda fase tiene por objeto presentar a la comunidad el programa a través de un evento de capacitación que orienta a líderes clave de la comunidad en materias vinculadas a la prevención y a los procesos de activación de la comunidad del programa; En la tercera fase se evalúa el comportamiento de los jóvenes de la comunidad y sus factores de riesgo y protección, así como los recursos existentes de la comunidad; Durante la fase 4 se desarrolla propiamente el plan de acción comunitario, para lo cual los miembros de la junta directiva de la comunidad asisten a una capacitación del plan comunitario de 2 días de duración que revisa las políticas, programas y acciones; En la fase 5 las intervenciones escogidas son implementadas y la calidad de la implementación es monitoreada por el comité de prevención de la comunidad del programa (Blueprints, 2016).

Resultado del programa

Blueprints (2016) da cuenta de múltiples evaluaciones realizadas al programa CTC (Feinberg et al. 2007; en Blueprints, 2016; Hawkins et al. 2007 en Blueprints, 2016; Brown et al., 2008 en Blueprints, 2016; Hawkins et al., 2009 en Blueprints, 2016; Oesterle et al., 2015 en Blueprints, 2016) En ellos se reportan, en términos generales, una disminución de la propensión a iniciar comportamientos delictivos en los NNA que participaron del programa en relación a quienes no lo hicieron, efecto que especialmente se presenta en estudiantes de 5to a 10mo grado de escolarización.

Si bien la más reciente evaluación del programa, un cuasi-experimento realizado por Rhew et al. (2016), reporta no encontrar diferencias significativas en cuanto al comportamiento delictivo de los grupos de control y tratamiento (aclarando en todo caso que ello puede explicarse por efecto de la atrición de la muestra de dicho estudio), otros diversos estudios realizados durante

6

esta década avalan la efectividad del programa. El primero, realizado por Oesterle et al. (2014), consistió en una evaluación experimental con seguimiento realizado durante 6 años a una cohorte de 4.407 jóvenes, por el cual encontró efectos favorables del programa en la prevención del comportamiento delictivo y en disminuir el uso de drogas, siendo el primero de estos aspectos el de mayor impacto respecto de los jóvenes que en la línea base no tenían registros de comportamiento delictual. El segundo de ellos es un estudio experimental realizado por Hawkings et al. (2010), quienes concluyen que el programa tiene incidencia en la iniciación del comportamiento delictivo, pues éstos fueron significativamente más bajos en los estudiantes que participaron en el programa CTC que en las comunidades de control para los estudiantes de los grados 5to a 8vo de escolarización. Un tercer estudio realizado por Oesterle et al. (2010) sugiere que si bien el programa es efectivo en población de bajo y alto riesgo, sus efectos en la prevención de conductas delictivas son más robustos respecto de estos últimos.

ii. PROSPER

Se trata de un programa de intervención escolar y entrenamiento parental para jóvenes entre 12 a 14 años que busca prevenir el consumo de drogas, el comportamiento delictivo, el uso de alcohol y drogas y promover las relaciones parentales. El programa busca asociar a una escuela con la comunidad y con una universidad. Esta asociación implica poner a disposición de la implementación del programa a investigadores universitarios, a coordinadores de prevención y a equipos estratégicos de la comunidad local (Blueprints, 2016).

A medida que los equipos PROSPER se desarrollan, deben involucrar a otros agentes de la comunidad que pueden influir positivamente en la implementación del programa, tales como iglesias, grupos de padres, empresas, agencias policiales, etc. Los equipos estratégicos locales reciben apoyo técnico de los miembros del equipo de coordinadores de prevención a nivel universitario. Esta asistencia técnica es proactiva, lo que significa que se hace contacto con los miembros del equipo local con frecuencia (semanal o quincenal) con el fin de participar activamente en la solución colaborativa de problemas.

Una vez formado, el equipo local tiene la tarea de seleccionar programas basados en evidencia, de nivel universal, centrados en la familia y en la escuela, para implementarlos con los jóvenes de la escuela intermedia y sus familias en el distrito escolar local.

Resultado del programa

Si bien este programa es reportado como promisorio por Blueprints (2016), en general los efectos más robustos reportados guardan relación con la disminución en el consumo de drogas. En materia de comportamiento delictivo, la única evidencia reportada tiene relación con el reporte en la disminución de un índice de comportamiento problemático, entre los que se encuentran el ausentismo escolar, las agresiones en la escuela y la realización de robos. (Spath et al., 2015 en Blueprints, 2016).

iii. *Wraparound forensic social work services*

Los *Wraparound forensic social work services* son estrategias que desarrollan trabajadores sociales para organizar la entrega de servicios sociales para jóvenes con problemas legales y sus familias, instando a la respuesta colaborativa y coordinada de los proveedores de servicios involucrados en el cuidado y manejo del caso (salud física y mental, servicios educativos y de apoyo, entre otros). Con un enfoque basado en las fortalezas, centrado en la familia, pertinente culturalmente y orientado a las necesidades, valores y talentos de sus destinatarios (Snyder et al., 2012 en McCarter, 2016). Requieren de una estrategia de equipo para que los proveedores desarrollen, implementen y evalúen cada parte del plan (Carney y Buttell, 2003 en McCarter, 2016; Wilson, 2008 en McCarter, 2016).

A diferencia de otros programas, no tienen objetivos, estrategias o actividades declaradas para la intervención e implementación de la intervención señalada con los proveedores de servicios sociales involucrados.

Resultado del programa

Según el estudio realizado por McCarter (2016) con 51 jóvenes infractores primerizos, asignados a una agencia de defensa

legal, y cuyas edades estuviesen entre 11 y 16 años, este programa no cuenta con evidencia en disminución del riesgo de reincidencia¹⁷ ni en el grupo de tratamiento, es decir, quienes recibieron defensa legal y servicios sociales ni en el grupo control, es decir, quienes sólo recibieron servicios sociales. En efecto, se da cuenta de que dos jóvenes del grupo de tratamiento (9%) cometieron nuevos delitos, y uno del grupo control (14,2%) cometió nuevos delitos durante el periodo de estudio.

iv. Adventure-Based Programming (LEGACY)

LEGACY es un programa que utiliza un enfoque terapéutico para el manejo del comportamiento a través de experiencias de aventura (*Behavior Management through Adventure approach –BmtA-*) en varones jóvenes entre 12 y 16 años que han cometido delitos sexuales (JSOs por sus siglas en inglés). Este es un programa residencial a tiempo completo, donde los participantes viven y duermen en hogares dentro de una comunidad administrada por el equipo a cargo del programa durante alrededor de un año, formando grupos terapéuticos de 12 a 20 integrantes (Gillis y Gass, 2010).

A través de procesos grupales y técnicas terapéuticas en un contexto de experiencias de aventura generalmente entretenidas, el programa busca generar cambios positivos en la forma de pensar, sentir y comportarse sexual y socialmente en estos jóvenes. Las experiencias y actividades son intencionalmente guiadas y estructuradas para desafiar a los jóvenes a desarrollar ciertas habilidades, y así cumplir con los objetivos propuestos. Los miembros del equipo terapéutico trabajan con especialistas en actividades de aventura para estructurar experiencias que actúen como metáforas de los comportamientos problema que los jóvenes de LEGACY enfrentan en su vida cotidiana, y así brindar entornos seguros en los cuales explorar su desarrollo y cómo pueden reducir su intensidad (Gillis y Gass, 2010).

Resultado del programa

En el estudio de Gillis y Gass (2010) se realiza una evaluación cuasi experimental con 95 jóvenes participantes de LEGACY, el cual reporta que dicho programa mostró una tasa de re-arrestos significativamente menor que los otros programas de control (OSP y YDC), a dos y tres años después del egreso. Se constataron diferencias estadísticamente significativas entre los tres programas considerados respecto a la cantidad de días desde que los jóvenes salían del programa hasta que reincidían (cuando ocurría), siendo mayor para los participantes del programa LEGACY.

v. Programas basados en la participación en actividades deportivas.

Consisten en programas que promueven la participación estable de jóvenes en actividades deportivas en sus colegios o clubes deportivos, sin importar si se trata de deportes individuales o de equipo (Spruit et al., 2016).

Resultado del programa

Spruit et al. (2016) evaluaron la efectividad de los programas deportivos. Para ello realizaron un meta-análisis que revisó 51 estudios con una muestra total de 132.366 jóvenes entre 12 a 18 años, concluyendo que en términos generales no existe una asociación entre la participación en deportes y la conducta delictiva, de modo tal que adolescentes atletas no realizan menos conductas delictivas que adolescentes no atletas, ni estos últimos realizan más que los primeros. Tampoco puede establecerse una relación entre una mayor o menor incidencia en la participación en distintas clases de delito (contra la propiedad, daños, delitos violentos, etc.) y la participación en actividades delictivas.

Sin embargo, sí logran identificar resultados ligeramente más favorables, es decir, menos participación en conductas delictivas, en aquellos adolescentes que participaban de actividades deportivas en sus colegios, por sobre quienes lo hacían en escuelas deportivas, lo que atribuyen a la participación de entrenadores profesionales en los colegios versus la participación de entrenadores voluntarios sin habilidades pedagógicas en clubes deportivos. También se reporta un leve efecto de los deportes individuales, pues quienes los practican eran ligeramente más propensos a realizar conductas delictivas que los no

17. La reincidencia fue medida como el número de días entre la primera petición llenada y cualquier petición llenada de manera subsecuente en los siguientes 12 meses que duraba el estudio.

6

atletas, relación que no se establece entre quienes realizan deportes en equipos y los no atletas, entre quienes no se aprecian diferencias significativas en la realización de conductas delictivas.

6.3.5 Programas que operan en contextos de desviación del sistema de justicia¹⁸ (*diversion*)¹⁹

Estos programas buscan alejar a los NNA de la tramitación de los sistemas de justicia. Para ello, en lugar de ser puestos a disposición de un tribunal y sometidos a juicio, son derivados a distintas clases de programas. En general, éstos pueden variar entre programas de advertencia de baja intensidad hasta tratamientos más intensivos. Se trata además de programas pensados para ser menos costosos que los procedimientos formales de la corte porque reducen la carga en el sistema judicial. El objetivo de los programas de desviación es reducir la reincidencia o la aparición de comportamientos problemáticos sin tener que procesar formalmente a los jóvenes en el sistema de justicia (CrimeSolutions, 2016).

El siguiente cuadro sintetiza los programas que operan en contextos de desviación y que fueron reportados en la revisión sistemática.

Cuadro n° 8: Programas que operan en contextos de desviación del sistema de justicia, reportados en la revisión sistemática.

Nombre del programa	País de origen	Evaluaciones	Tipo	Efectividad en la prevención de conductas delictivas
Programas de desviación del sistema de justicia en general	N/A	Wilson y Hoge, 2014	Metanálisis	Sí
		Wong, et al., 2016	Metanálisis	Sí
		Schwalbe et al., 2012	Metanálisis	Sí
		Livingstone et al., 2013	Metanálisis	No
Programas de justicia restaurativa de Estados Unidos.	Estados Unidos	Bergseth, 2013	Cuasi-experimental	Sí
Coordination of Services (COS)	Estados Unidos	Washington State Institute for Public Policy, 2015	Experimental	Sí

Fuente: Elaboración propia.

18. Una traducción comúnmente usada para los “diversion programs” es la de “programas de diversión”. A pesar de lo anterior, se considera más adecuado para referir a estos programas la idea de “programas de desviación del sistema de justicia”, no solo por lo equívoco del término “diversión” en lengua castellana, si en cuanto lo propio de programas es alejar a los sujetos intervenidos del sistema de justicia, para precisamente “desviarlos” a determinados programas o actividades.

19. Dado los criterios de inclusión y exclusión de este estudio, solo se reportan en esta revisión sistemática aquellos programas en los cuales el NNA es desviado desde un tribunal no penal o es sometido a un programa con supervisión de un tribunal de esta naturaleza.

i. Programas de desviación del sistema de justicia en general

Los programas de desviación del sistema de justicia en general pueden enfocarse en una variedad de NNA, pero por lo general intentan ser aplicados a los NNA de bajo riesgo o que tienen por primera vez contacto con el sistema de justicia. Sin embargo, algunos programas de desviación pueden dirigirse a los NNA de alto riesgo o a NNA con necesidades psicosociales específicas como los personas con enfermedades mentales o aquellos con problemas de abuso de sustancias (CrimeSolutions, 2016).

El sustento teórico de los programas de desviación se basa principalmente en dos teorías diferentes. Por una parte en la teoría del etiquetado, la que enfatiza el estigma y las consecuencias negativas que los jóvenes pueden experimentar si son etiquetados como delincuentes a una edad temprana (Becker 1963 en CrimeSolutions, 2016). Por otra parte en la teoría de la asociación diferencial, se sostiene que los jóvenes pueden aprender actitudes antisociales y comportamientos asociándose con compañeros que exhiben tal comportamiento (Cressey, 1952 en CrimeSolutions, 2016).

En general, es posible reconocer dos tipos diferentes de programas de desviación: los programas de advertencia y programas de intervenciones formales. En los primeros los NNA son desviados fuera del sistema de justicia sin ninguna otra acción, aparte de una advertencia o precaución formal, generalmente de la policía. Los segundos en cambio suelen implicar la imposición de algunas condiciones que los jóvenes deben cumplir. La finalización exitosa de la programación de la desviación generalmente no dará lugar a más procesamiento judicial (Wilson y Hoge, 2012 en CrimeSolutions, 2016).

Las estrategias de desviación pueden tomar distintas formas, tales como programas de justicia restaurativa (los que suponen actividades de mediación entre la víctima y el NNA infractor, conferencia en grupos familiares), servicios comunitarios, programas de tratamiento o capacitación (ya sea terapia cognitivo-conductual o capacitación laboral), tratamiento familiar, entre otras.

Resultado del programa

Las evaluaciones reportadas dan cuenta de que las estrategias de desviación cuentan en general con evidencia promisorio en relación a su efectividad para prevenir conductas delictivas en NNA menores de 14 años (CrimeSolutions, 2016). Sin embargo, se ha constatado que su ámbito de efectividad es acotado.

En este sentido, Wong et al. (2016) reporta una meta-análisis que revisó 21 estudios donde se evaluaron programas de justicia restaurativa, concluyendo que si bien en 12 de éstos se reportaron resultados estadísticamente significativos a favor del efecto preventivo de la justicia restaurativa, cinco de ellos sugieren un efecto negativo en la materia.

En la misma línea, un meta-análisis realizado por Wilson y Hoge (2013) a 45 estudios de evaluación de programas de desviación, comprensivos de 73 programas de desviación (13 programas de advertencia y 60 de intervenciones formales), concluyó que la reincidencia de quienes pasaron por un programa de desviación fue menor a la de quienes tuvieron contacto con el sistema de justicia tradicional, pero sólo de manera estadísticamente significativa en los participantes de bajo riesgo y cuando el programa de intervención se encontraba a cargo del propio sistema de justicia en lugar de estar a cargo de agencias estatales ajenas a éste.

En concordancia con la evidencia antes mostrada, un meta-análisis realizado por Schwalbe et al. (2012) analizó cinco tipos de programas de desviación del sistema penal (manejo de casos, tratamientos individuales, tratamientos familiares, cortes de jóvenes y justicia restaurativa). De ellos, sólo los tratamientos familiares y los programas de justicia restaurativa mostraron resultados estadísticamente significativos en la prevención de conductas delictivas.

A pesar de lo anterior, un meta-análisis realizado por Livingstone et al. (2013) reporta resultados menos favorables para los programas de justicia restaurativa, pues afirma no haber encontrado evidencia fiable de la efectividad en materia de prevención del delito de esta forma de desviación del sistema de justicia, indicando que no se verificaron diferencias significativas en materia de re-arresto y de comisión de nuevos delitos entre los grupos de control y de tratamiento, a pesar de lo cual sí

6

identifica que producen efectos en otras áreas tales como el reconocimiento de las conductas delictuales o el sentimiento de remordimiento del infractor.

ii. Programa de justicia restaurativa de los Estados Unidos.

Los programas de justicia restaurativa son mecanismos de desviación que buscan evitar que el infractor tome contacto con el sistema de justicia formal a cambio de que acepte reunirse con las personas afectadas con su infracción y con miembros de la comunidad en pos de generar un proceso de auto-responsabilización y facilitar mecanismos para reparar los daños causados por la infracción. En particular, los Estados Unidos financia, con fondos de la administración federal, diversos programas de justicia restaurativa, los que son implementados por distintas agencias de servicios sociales a lo largo de todo el país (Bergseth, 2013).

Resultado del programa

Una evaluación realizada por Bergseth (2013) a un programa de justicia restaurativa que operó entre 1999 y 2005 en una ciudad del medio-oeste de los Estados Unidos, concluyó que los NNA que fueron referidos al programa de justicia restaurativa permanecieron libres de nuevas infracciones por períodos significativamente más largos que los jóvenes derivados al sistema de justicia formal. Sin embargo, destaca que los efectos fueron especialmente robustos respecto de aquellos participantes menores de 14 años al momento de su derivación al programa.

ii. Coordination of Services (COS)

Se trata de un programa de desviación aplicado en Washington DC desde el año 2000. El programa tiene como población objetivo a infractores de bajo riesgo delictual y a sus padres y busca que, mediante su separación del sistema de justicia formal y la entrega de información sobre los servicios sociales disponibles a nivel local, impedir que los adolescentes vuelvan a realizar conductas delictivas (Washington State Institute for Public Policy, 2015).

Para ingresar al programa, es necesario que el adolescente infractor sea evaluado con un instrumento de riesgo, y en caso de tener bajo riesgo de reincidencia, es desviado del sistema de justicia e ingresado al programa. La realización de éste supone la asistencia del infractor y su familia a 12 horas de seminarios, distribuidos en 2 o 3 días en donde proveedores de servicios sociales tales como programas de prevención de abuso de sustancias, la asociación cristiana de jóvenes (YMCA) y programas de empleo llevan a cabo sesiones informando de sus servicios (Washington State Institute for Public Policy, 2015).

Resultado del programa

Una evaluación del programa realizada por el Washington State Institute for Public Policy (2015) determinó que el programa COS tiene efectos en disminuir la realización de nuevas conductas delictivas durante los 18 meses siguientes a la intervención de un 20% para quienes no participaron del programa a un 16% para quienes sí lo hicieron. Además, sobre la base de los resultados de otras 2 evaluaciones de COS, se estimó que el programa reduce la reincidencia en unos 3,5 puntos porcentuales.

6.4 Conclusiones de la revisión sistemática

A continuación se da cuenta de algunas conclusiones a las que es posible arribar a partir de la revisión sistemática realizada. Para ello, en primer lugar se realizará un análisis, en el marco de cada uno de los contextos o plataformas de intervención anteriormente descritos. Luego, se presentan algunas conclusiones generales de los programas de intervención revisados.

6.4.1 Análisis por contexto o plataforma de intervención.

i. Análisis de los programas de intervención en contextos individuales revisados.

Recordemos que en la plataforma de intervenciones individuales se han agrupado a aquellas estrategias y programas de prevención para las que el principal sujeto de intervención es el propio NNA, y que se orientan principalmente a abordar factores de riesgo a nivel individual, tales como: comportamiento antisocial, problemas de control de impulsos, entre otros.

Para el presente análisis fueron revisados 15 estudios (evaluaciones experimentales y cuasi experimentales, revisiones sistemáticas y metanálisis), respecto de 10 diferentes tipos de intervenciones. De estas intervenciones, 3 reportaron efectos positivos en la prevención de conductas delictivas (programas de mentorías, programas de tratamiento para jóvenes infractores sexuales, terapias cognitivo-conductuales en contextos residenciales), mientras que las otras 2 reportaron no ser efectivas (Intervenciones en NNA en situación de calle y Boot Camps). Incluso, en el caso de dos programas (Scared Straight y toques de queda para jóvenes), se reportaron efectos contraproducentes, es decir, que la población intervenida aumentaría sus probabilidades de participar en actividades delictivas.

En aquellas intervenciones individuales que cuentan con evaluaciones que muestran un impacto positivo en la prevención y reducción de las conductas delictivas, se observan ciertas características comunes. En primer lugar, un factor de éxito es el abordaje de una multiplicidad de factores de riesgo y de protección de manera paralela. En este sentido, aquellos programas que se focalizaron en un único factor de riesgo, sin perjuicio de que podían evidenciar ciertos efectos positivos respecto de él, no lograban generar un impacto en el involucramiento delictivo.

En segundo lugar, igualmente relevante es que la intervención contemple los distintos contextos en los que los niños interactúan (familia, pares, escuela, comunidad). Tanto los programas de Mentoring como las Terapias Cognitivo Conductuales, muestran evidencia respecto de sus efectos positivos y prestan especial atención a este aspecto.

Por otra parte, es posible sostener que la mera provisión de servicios sociales no mostró generar efectos positivos específicos en el involucramiento delictivo o en la disminución de la reincidencia. En este sentido, aquellos programas destinados a jóvenes en situación de calle, que no contaban con un componente específico que se hiciera cargo de las variables y problemas relacionados con el comportamiento delictivo, no mostraron impacto.

Finalmente, aquellos programas con contenido represivo, tales como los Scared Straight o los Boot Camps, no sólo mostraron no tener efectos positivos en la prevención o disminución del comportamiento delictivo, sino que fueron contraproducentes, es decir, aumentaron las probabilidades de que NNA se involucrara en el futuro, en actividades delictivas.

ii. Análisis de los programas de intervención en contextos familiares revisados

Para el contexto familiar se identificaron 13 programas en la literatura especializada. Para los cuales se referenció un total de 28 estudios, donde la mayoría correspondió a evaluaciones experimentales controladas (19 en total, los 9 estudios restantes se distribuyen en 5 evaluaciones cuasi-experimentales, 2 metanálisis, 1 pseudo-experimental y una revisión no sistemática).

Los programas fueron organizados de acuerdo a tres tipos de intervención: entrenamiento parental; terapia familiar y; derivación a familias de acogida y reintegración familiar. En general, los resultados de los estudios recopilados dentro del contexto familiar muestran resultados bastante favorables, y dentro de cada uno de los tipos generales de intervención.

Respecto a los programas de entrenamiento parental destacan por la mayor evidencia favorable, el programa *Parent Management Training*, seguido del *Nurse-Family Partnership*. Por otro lado, los programas basados en terapia familiar están dentro de los que destacan por tener mayor evidencia. Se distingue la Terapia Multisistémica, tanto en su versión usual, como para infractores sexuales (MST-PBS), la cual tiene una extensa evidencia experimental que la favorece, aunque, en ciertos países como Canadá y Países Bajos no ha demostrado ser más efectiva que los tratamientos usuales. La Terapia Familiar

6

Funcional también ha sido uno de los programas con mayor soporte y evidencia favorable. Finalmente, es posible destacar los programas de derivación a familias temporales que tienen un enfoque de tratamiento e intervención familiar como son *Treatment Foster Care Oregon* y *Multidimensional Treatment Foster Care* (MTFC). Esto debido a que además de derivar a una familia de acogida, incorporan un plan de tratamiento familiar, lo que confluye en una mayor efectividad si se compara con los programas de derivación familiar sin intervención.

La evidencia muestra que a partir de intervenciones familiares que abordan un conjunto comprensivo de factores de riesgo familiar y que son bien implementadas por profesionales capacitados y con fundamentos teóricos y clínicos sólidos, se logran producir efectos estadísticamente significativos asociados a la prevención de conductas delictivas. Estos programas logran influir en el ambiente familiar mejorando aspectos como la supervisión parental o disciplinaria; la resolución de conflictos entre los padres y los niños; mayor calidez y cohesión familiar; y comunicación entre los padres e hijos.

Ahora bien, de manera similar que lo ocurrido con los programas individuales, en las intervenciones que sólo se enfocan en un factor de riesgo en particular suelen tener menos efectividad que los programas que se centran en diversos factores a la vez, es decir, programas más comprensivos de los múltiples factores de riesgo y protectores presentes en la interacción familia-adolescente muestran mejor evidencia.

Finalmente, un resultado interesante de destacar, para el que se requeriría buscar más evidencia, es el caso del programa *Kinship Foster Care*, para el cual se realizó una evaluación cuasi-experimental y que mostró una mayor probabilidad de estar involucrado en delitos para los jóvenes afroamericanos y euroamericanos que habían sido derivados a familias de acogida con las que tenían vínculos de parentesco, tal como estaba definido por el programa, en comparación con jóvenes que habían sido enviados a familias extrañas. Ejemplificando así, que las prácticas sin sólidos fundamentos teóricos y clínicos, y sobretodo, sin contar con intervenciones bien diseñadas, difícilmente podrían generar los resultados esperados.

iii. Análisis de los programas de intervención en contextos escolares revisados

La revisión sistemática pudo levantar 19 programas de intervención que abordan a población NNA menores de 14 años que operan en contextos escolares, los que pudieron clasificarse en 3 categorías atendiendo a la forma de intervención: i) aquellos que intervienen múltiples factores de riesgo; ii) aquellos que intervienen focalizadamente el comportamiento violento y; iii) aquellos que realizan otras formas de intervención. También pudo constatar que estos programas están diseñados para intervenir en distintos grados dentro de la escuela, pues algunas abarcan educación primaria y secundaria y otros se especializan en algunas de estas fases educativas.

En general, los programas que muestran efectividad en la prevención de conductas delictivas son aquellos cuya estrategia de intervención supone incidir de manera simultánea en múltiples variables, de aquellas que han sido reportadas por la literatura como factores de riesgo. Por el contrario, aquellos programas que intervienen sólo una de estas variables, incluso cuando se abordan individualmente cuestiones como la realización de conductas violentas o de *bullying*, si bien muestran eficacia en disminuir ese factor de riesgo puntual, no consiguen producir efectos directos en prevenir conductas delictivas.

En el mismo sentido, otra característica relevante de los programas escolares que muestran efectividad en la prevención del delito, es que no solamente intervienen a los NNA en situación de riesgo, sino que también lo hacen respecto de sus padres y de los profesores o consejeros de la escuela, lo que permite a cada uno de estos agentes abordar factores de riesgo diversos en relación al NNA.

Un tercer elemento que tienen en común los programas escolares que logran prevenir y disminuir conductas delictivas, es que llevan a cabo intervenciones plurianuales, es decir, que son recibidas por los NNA durante más de un grado académico. Este parece ser un elemento relevante en esta clase de programas puesto que aquellas intervenciones que abordan múltiples factores de riesgo pero lo hacen de manera acotada en el tiempo (como los programas *Positive Action* y *SAAF*), no muestran efectos en la prevención de conductas delictivas.

Finalmente, aquellos programas que no muestran efectividad en la prevención de conductas delictivas presentan las características opuestas, esto es: i) intervienen elementos que no han sido reportados como factores de riesgo o, si lo hacen, su abordaje es de manera exclusiva sin abordar otras variables y contextos relacionados con el problema; ii) son programas de intervención breve en el tiempo y; iii) sólo intervienen al NNA, sin tener incidencia en su entorno.

iv. Análisis de los programas de intervención en contextos comunitarios revisados.

La revisión sistemática pudo levantar 5 programas de intervención para NNA menores de 14 años que operan en contextos comunitarios, destacando entre ellos el programa “*Communities that Care*” (CTC) por ser el que cuenta con mayor y más robusta evidencia sobre su efectividad en la prevención de conductas delictivas. Al respecto, cabe tener presente que un elemento clave en este sistema de intervención es la implementación de programas basados en la evidencia y su proceso de monitoreo constante, que son elementos claves en el éxito de las intervenciones.

Bajo el supuesto de que los programas comunitarios intervienen factores ambientales del NNA, se aprecia que aquellos que muestran efectividad en la prevención del delito son aquellos que los abordan de manera integral, por sobre aquellos que buscan incidir en una única variable ambiental. En tal sentido, la prestación de servicios sociales a NNA o la incorporación a actividades deportivas no se apreciaron como estrategias que, por sí solas, mostraran efectividad en prevenir o disminuir conductas delictivas. Por el contrario, programas que abordan diversos factores ambientales presentes en la comunidad sí muestran efectividad en la prevención de conductas delictivas de NNA.

Otro elemento relevante en las estrategias comunitarias que han mostrado efectividad en la prevención de delitos es que éstas sean planificadas por los propios miembros de la comunidad, con asistencia técnica especializada, y que se sostengan en el tiempo. Por el contrario, aquellos programas en los que verticalmente instituciones estatales brindan o coordinan servicios sociales ocasionales en la comunidad, no se han mostrado efectivos en la prevención de conductas delictivas en NNA.

v. Análisis de los programas de intervención en contextos de desviación revisados.

La revisión sistemática pudo levantar 3 programas de intervención para NNA menores de 14 años que operan en contexto de desviación. Todos ellos, tanto los que suponen desviar al NNA hacia servicios sociales como los que suponen incorporarlos a programas de justicia restaurativa, cuentan con evidencia positiva en relación a su efectividad en la prevención de conductas delictivas. Esto se explica en parte, porque los resultados de estas intervenciones se comparan con los efectos del sistema de justicia formal, los cuales siempre son evaluados como menos efectivos para NNA en la prevención de conductas delictivas.

A pesar de la efectividad que mostraron los programas de desviación, su campo se mostró acotado a participantes de bajo riesgo de reincidencia y a contextos en donde los programas a los que el NNA era derivado, operaban dentro del propio sistema de justicia y no al amparo de otras instituciones estatales.

6.4.2 Conclusiones generales de los programas de intervención revisados.

Como vimos, los programas de prevención temprana comprenden todas aquellas intervenciones que se implementan durante los primeros años de vida hasta el inicio de la adolescencia y cuyo objetivo es prevenir el inicio del comportamiento delictivo o interrumpir el involucramiento delictual que ya se haya iniciado.

Alguno de los principales beneficios generales que presentan este tipo de intervenciones son: i) el aumento de las probabilidades de éxito en la prevención del inicio de los comportamientos delictivos así como de la reincidencia; ii) cuando se detectan los casos en plataformas escolares o de salud se puede llegar antes a NNA que generalmente no son captados por los sistemas de protección o de justicia penal, por lo que se puede anticipar la intervención y de este modo evitar el contacto con el sistema de justicia penal y los efectos nocivos de los que la literatura especializada da cuenta; iii) se evitaría movilizar al sistema de justicia penal y con ello generar un importantes ahorros fiscales. En este sentido, es posible observar, desde los primeros trabajos comparativos sobre evaluaciones costo-beneficio, que los programas de intervención temprana y de prevención que tienen evidencia favorable muestran ser mucho más rentables que las medidas desplegadas por el sistema de justicia penal.

6

En particular respecto de esta revisión sistemática es posible extraer las siguientes conclusiones:

1. La gran mayoría de los programas que abordan a población menor de 14 años es igualmente aplicable a jóvenes de mayor edad. Es excepcional encontrar intervenciones exclusivas para edades tempranas. Esto es relevante, porque como apunta la teoría del desarrollo y del curso de la vida, cada edad y etapa de la vida está marcada por distintos eventos y roles sociales. Por lo tanto, en atención a las circunstancias y necesidades particulares de la infancia, es relevante contar con una oferta programática específica.
2. La sola provisión de servicios sociales no basta para generar un impacto positivo en la prevención y reducción de comportamientos delictivos entre NNA. Es necesario que junto a una política pública que garantice el acceso a servicios básicos y a intervenciones especializadas en la infancia, exista una oferta programática que tenga componentes específicos que aborden los factores de riesgo relacionados con el involucramiento en actividades delictivas.
3. Aquellos programas que presentan mayores impactos positivos en la prevención del involucramiento delictivo y en la reincidencia, son intervenciones que abordan múltiples factores de riesgo y de protección. Esto se sostiene en aquella literatura que releva que el comportamiento delictivo encuentra su explicación en la confluencia de diversas variables de riesgo y por lo tanto, las intervenciones deben ser comprensivas.
4. La teoría del desarrollo releva la importancia que tienen en la vida del individuo, los distintos escenarios en los que este interactúa, es decir, la familia, su escuela, el grupo de pares y su comunidad. En cada uno de ellos los NNA se encuentran expuestos a distintos factores de riesgo y de protección. En consonancia con ello, una parte importante de los programas que cuentan con evidencia positiva, se hacen cargo de este elemento y en este sentido presentarían un carácter multidimensional. Ejemplo de ello son aquellos programas escolares que no sólo abordaron los factores de riesgo individuales, sino que también incluyeron dinámicas con toda la comunidad escolar (escuela-NNA, escuela-padres, escuela-barrios) que mostraron una capacidad importante de prevenir y reducir la participación de NNA menores de 13 años en actividades delictivas (Burns et al., 2003)
5. Es importante destacar aquella evidencia que apunta a los riesgos relacionados con el crecimiento exponencial de los programas, aunque éstos cuenten con evidencia positiva. Al respecto, existen datos que señalan que la masificación de los programas impactaría negativamente en los buenos resultados de la intervención (Piqueiro et al., 2012). Una posible explicación estaría relacionada con un problema en el proceso de planificación y en la capacidad de replicar las mismas condiciones de calidad del programa. El riesgo anterior podría ser sorteado estableciendo caminos bien planificados y estructurados, focalizados en las necesidades reales de la población y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y profesionales disponibles.
6. Finalmente, resulta relevante mencionar que los programas revisados y que muestran efectividad en la prevención de conductas delictivas, corresponden principalmente a programas focalizados en población de riesgo, es decir, forman parte de lo que se conoce como prevención secundaria, e incluso formarían parte de la prevención terciaria ya que algunos de ellos intervienen a NNAs que, siendo inimputables, ya han realizado conductas delictivas. Que dichos programas no sean de prevención primaria no es incompatible con la idea de conjugar estas estrategias con iniciativas de prevención temprana, pues esta última apunta a intervenir durante las primeras etapas del desarrollo vital del NNA y ello puede perfectamente hacerse de manera eficaz antes que aparezcan las problemáticas que abordan los programas secundarios y terciarios.

7

7. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE COSTO-BENEFICIO DE LAS INTERVENCIONES TEMPRANAS PREVENTIVAS EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

A continuación se presenta una revisión breve de la literatura internacional sobre el costo- beneficio de intervenciones tempranas orientadas a prevenir conductas delictivas en niños, niñas y adolescentes. Primero, se realiza una descripción del análisis costo-beneficio y su metodología, luego se describe brevemente la evolución de este análisis en el contexto de prevención temprana y, finalmente, se presentan los resultados de mediciones unificadas del costo-beneficio de programas orientados a la prevención e intervención temprana del delito.

7.1 Análisis costo-beneficio

7.1.1 Qué es el análisis costo beneficio y para qué sirve

El análisis costo-beneficio forma parte del análisis económico, específicamente sobre eficiencia económica, y tiene por objetivo identificar cuál es la rentabilidad social de las intervenciones o programas destinados a resolver algún problema socialmente relevante. Esto mediante la comparación de los beneficios directamente atribuibles al programa con sus costos, para, de este modo, evaluar los beneficios relativos de distintas alternativas de intervención y priorizar las opciones con mayor rentabilidad social. En consecuencia, desde un punto de vista de eficiencia económica, sería posible priorizar, por ejemplo, un programa que utilice los mismos recursos pero que logre mayores beneficios o que teniendo los mismos beneficios estos se logren a un menor costo.

Dentro del análisis, al contrastar los beneficios y costos de los programas, es posible configurar al menos tres escenarios posibles:

i. **Beneficios menores que los costos:** El caso más extremo se observa cuando el programa presenta beneficios negativos. En el contexto delictual, esto podría ocurrir cuando un programa promueve la comisión de nuevos delitos en vez de prevenirlos. Un segundo caso ocurre cuando el programa o intervención no tiene ningún efecto, con lo cual sólo se estaría incurriendo en el costo de ejecución del programa sin observarse beneficios atribuibles a éste. Un tercer caso podría darse cuando el programa cuenta con beneficios positivos pero con un costo de implementación y ejecución mayor a éstos. Así, el programa cumpliría sus objetivos en cuanto al efecto deseado, pero en términos de costo beneficio no sería un programa socialmente rentable.

ii. **Beneficios iguales a los costos:** Este es un caso en que el gasto generado por los programas o intervención es equivalente a los beneficios obtenidos. Esto se conoce como “break even point”, punto en que los beneficios alcanzan justo a cubrir los gastos del programa, o dicho de otro modo, sería una situación en que la sociedad estaría igual en términos agregados con o sin el programa.

iii. **Beneficios superiores a los costos:** Esta es la situación ideal para un programa, puesto que genera una rentabilidad social neta, lo que quiere decir que la sociedad está mejor cuando el programa es ejecutado. Para que una intervención sea rentable socialmente, además de lograr ser efectiva, vale decir tener un impacto cuantificable favorable en la prevención de los delitos y la violencia, sus efectos o impacto deben implicar beneficios sociales mayores a los costos atribuibles a los programa. También es posible que un programa sin tener impactos favorables en términos de resultado, pueda ser costo beneficioso. Este caso podría darse cuando un programa es más barato que el programa en régimen, así el programa mostraría ser costo-beneficioso pero sin tener necesariamente un impacto favorable respecto al objetivo de política que se busca lograr.

7.1.2 Metodología de los análisis costo-beneficio

A continuación se presenta brevemente la forma en que se configura un análisis costo-beneficio. Para ello existe un procedimiento del cual Barnett (1993) identifica seis etapas principales, las cuales han sido adoptadas posteriormente en múltiples estudios que describen el análisis de costo-beneficio (Chisholm, 2000; Welsh y Farrington 2011).

1. La primera etapa corresponde a la definición del alcance del análisis, esto es, definir cuál es el rango de beneficios que se busca comparar y cuáles son las limitantes existentes para la comparación de los programas.
2. Se debe determinar el efecto del programa, vale decir, se debe evaluar rigurosamente si el programa logra resultados y en qué magnitud.
3. Se debe estimar el valor monetario de los costos y los beneficios atribuibles al programa.
4. Se debe computar el valor presente de los flujos de los beneficios y costos del programa y evaluar la rentabilidad de éste.
5. Se debe describir cómo se distribuyen los costos y beneficios. De este modo, más allá de identificar si la rentabilidad es positiva o negativa, en este punto se busca saber quiénes o qué grupo se está viendo beneficiado por el programa.
6. Finalmente, se debe realizar un análisis de sensibilidad de los resultados. Esto es relevante puesto que la estimación de los costos y beneficios de los programas requiere asumir ciertos supuestos, siendo uno de los supuestos más relevantes la forma de cuantificar los costos del delito o los supuestos sobre el impacto del programa. En consecuencia, el análisis de sensibilidad altera estos supuestos y testea si el programa sigue siendo costo-beneficioso bajo estas nuevas condiciones.

Dentro de las etapas descritas anteriormente, la estimación del efecto del programa y sus beneficios requieren una atención especial. Esto debido a que configuran los cimientos del análisis costo-beneficio. Además, para su estimación se requiere un mayor nivel de sofisticación y procesamiento. Por un lado, la estimación de los efectos del programa busca dar respuesta a la pregunta fundamental sobre si el programa funciona o no funciona, lo que requiere estimar los resultados probables en ausencia del programa, eliminando los factores externos que podrían afectar estos resultados (Welsh y Farrington 2000). Para ello, se debe contar con una evaluación rigurosa, vale decir, se preferirán los métodos experimentales o aquellos cuasi-experimentales que tengan buenos diseños de evaluación y que logren asemejarse lo más posible a una asignación aleatoria del programa o intervención²⁰.

En términos esenciales esta etapa es fundamental ya que un análisis costo beneficio no es más que la extensión natural de las evaluaciones de impacto, siendo sólo factible de realizar en cuanto se disponga de una medida del impacto confiable del programa. Cabe mencionar además que este punto es uno de los más complejos para regiones como Latinoamérica, ya que no muchos programas cuentan con evaluaciones rigurosas sobre su impacto. Así, la evidencia sobre costo-beneficio queda supeditada a la existencia de evaluaciones confiables de los programas, la cual se ha desarrollado más ampliamente en los países anglosajones.

En segundo lugar, la estimación de los costos busca recoger el monto monetario destinado al programa. Esta tarea si bien está dentro de la misma etapa que la estimación de beneficios, podría considerarse en una etapa distinta, al ser una tarea mucho más sencilla de realizar ya que bastaría sólo con llevar un adecuado registro de los costos y usuarios beneficiarios de los programas para la estimación de los costos. Ahora bien, la estimación de los beneficios es una tarea más compleja, ya que requiere una serie de supuestos, estimaciones y conceptualizaciones para su realización. La forma usual de estimar los beneficios es a partir de los costos sociales asociados al problema que el programa busca resolver o aminorar, siendo en este caso la ocurrencia de delitos. Una vez estimados los costos del delito, es sencillo argumentar que los beneficios sociales atribuidos al programa tienen relación con la prevención de dichos costos.

20. Weimer y Friedman (1979, p. 264) recomiendan que el análisis costo beneficio sólo se limite a evaluaciones experimentales o cuasi-experimentales con buenos diseños.

7

De este modo, la relevancia de estimar los costos permite cuantificar en qué medida la sociedad se beneficiaría de un programa que busca reducir estos costos. Esta estimación de los beneficios conforma una pieza clave dentro del análisis de costo-beneficio ya que, tal como señalan Domínguez y Raphael (2015), la eficacia relativa de los programas descansa en gran medida en la confianza que se tiene de la estimación de los costos del delito.

7.2 Evolución del análisis costo beneficio en la prevención temprana de conductas delictivas

La evidencia científica sobre la eficacia y la eficiencia económica de los programas de prevención y de intervención se ha acumulado durante años. Su desarrollo se inició con estudios exhaustivos realizados en las décadas 1980 y 1990 (Welsh y Farrington, 2011). Lipsey (1984) fue uno de los primeros en aplicar el análisis costo-beneficio a los programas orientados a prevenir la delincuencia juvenil y desarrolló un modelo para estimar el costo-beneficio de una gama de programas que formaban parte de un programa mayor denominado “Programa de Prevención de la Delincuencia” del condado de Los Ángeles. Este programa atendía más de 10.000 jóvenes cada año a través de intervenciones cortas que buscaban aminorar los factores de riesgo asociados al involucramiento delictual temprano y a problemas de comportamiento en las escuelas. El diseño utilizado para la evaluación consistió en comparaciones experimentales que a la fecha de hoy serían relativamente rudimentarias²¹. Sin embargo, este estudio realizó un análisis costo-beneficio bastante riguroso para la época, obteniendo estimaciones del costo promedio de un delito juvenil, obteniendo así un ratio costo-beneficio de 1,4; es decir, por cada dólar invertido en el programa, el condado se ahorra 1,4 dólares en gasto policial y del sistema de justicia penal.

Es importante hacer notar que muchos de los análisis costo-beneficio sobre prevención temprana, a diferencia del caso anterior, surgen a partir de la evaluación de programas que no habían sido diseñados inicialmente para prevenir delitos. Este es el caso de programas como el “*Job Corps*”, un programa de larga data en Estados Unidos que se ha mantenido vigente hasta la actualidad, y que provee educación técnica y académica gratuita a jóvenes vulnerables desempleados entre 16 y 24 años. Long et al. (1981) llevaron a cabo una evaluación de este programa mediante un experimento controlado con mediciones antes y después del tratamiento y una muestra de 5.100 jóvenes. Los hallazgos más relevantes de esta evaluación fueron el incremento en productividad y una reducción en la actividad delictual en el grupo de tratamiento en comparación al grupo de control.

En esta misma línea, en los años 90 algunos programas, que tampoco tenían como objetivo primario la reducción de los delitos, lograban mostrar no sólo resultados efectivos en este ítem, sino que también una rentabilidad social positiva global. Este es el caso de connotados programas orientados a proporcionar cuidados y atención en la primera infancia, como es el “*Perry Preschool Project*” (Schweinhart et al., 1993) o el “*Elmira Early Infancy Project*” (Olds et al., 1997), los cuales mostraron a partir de evaluaciones rigurosas (experimentales) tener resultados positivos y ser rentables desde un punto de vista del costo-beneficio²².

Por otro lado, también es importante señalar que no todos los programas mostraron efectividad ni resultados positivos en términos de costo-beneficio. Este es el caso del mismo programa Elmira en jóvenes de bajo-riesgo, para los cuales la intervención no era rentable socialmente, mostrando un ratio beneficio-costo de USD 0,51 a los 2 años de seguimiento y de USD 0,62 a los 13 años de seguimiento para este grupo. Resultados que contrastan con la rentabilidad del grupo de mayor riesgo, el cual obtuvo un ratio beneficio-costo de USD 1,06 en 2 años de seguimiento y de 4,06 a 13 años de seguimiento. Entre otros casos, está el “*Hawaii Healthy Start Program*” (Earl, 1995), programa que si bien mostró evidencia favorable en impacto obtuvo un ratio de beneficio-costo de tan solo 0,38.

Paralelamente a los avances en las estimaciones de costo-beneficio, también se fueron desarrollando estudios que permitirían cuantificar los costos que implicaban los delitos y la victimización, esto principalmente en países industrializados de habla inglesa (Welsh y Farrington, 2011). Particularmente en Reino Unido a partir del *Home Office* y en Estados Unidos a partir del

21. Se utilizaron dos estrategias: comparación con grupo de control no equivalente y antes y después solo para el grupo de tratamiento.

22. Este programa mostró ser sólo costo-beneficioso para familias de alto riesgo.

trabajo de autores como Mendel y Cohen. Estos estudios jugaban un rol relevante en poner de manifiesto los altos costos de la delincuencia y de los sistemas formales de sanción, permitiendo la sensibilización pública y abriendo paso a la búsqueda de alternativas de menor costo. Adicionalmente, los estudios del costo económico del delito se fueron sofisticando con el tiempo y fueron avanzando también en poder determinar el costo específico de determinados grupos a nivel individual, lo que configura un importante insumo para la sofisticación del análisis costo-beneficio. En este sentido, se encuentra el trabajo seminal de Cohen (1998), que avanzaba en la estimación del costo monetario de interrumpir una carrera delictual típica de jóvenes de alto riesgo, donde los resultados sugirieron una estimación general de entre 1,7 y 2,3 millones de dólares americanos de ahorro al interrumpir dicha carrera.

Ahora bien, en relación a la evaluación económica unificada de distintos programas, uno de los estudios más conocidos en esta línea fue desarrollado por la RAND Corporation, Greenwood et al. (1998). A partir de datos sobre la eficacia de dichos programas y sobre carreras criminales, los autores de este informe hicieron estimaciones aproximadas de los costos y beneficios de cuatro intervenciones tempranas²³. La evidencia de estos programas permitía comparar distintas alternativas bajo una misma metodología de costos, permitiendo además comparar más precisamente distintas alternativas de intervención. Una relevancia de este estudio, es que las intervenciones preventivas estudiadas al compararlas con iniciativas más punitivas como fue la “*Three Strikes Law*”²⁴ de California, mostraban un muy buen desempeño en términos de rentabilidad social, donde se estimó que tres de los cuatro programas revisados eran al menos tan rentables como esta popular iniciativa de sanción.

Como consecuencia de la evidencia sobre la efectividad o ineffectividad de las iniciativas preventivas y de los altos costos monetarios de los delitos y las medidas reactivas del delito, en 1997 se marca un importante hito para el desarrollo del análisis costo-beneficio. La legislatura del Estado de Washington encargó al Washington State Institute for Public Policy (WSIPP) que evaluara la eficacia y la eficiencia económica de una serie de programas de prevención del delito y justicia penal, con el fin de identificar aquellas intervenciones efectivas en reducir la delincuencia y que permiten a su vez reducir los costos totales a los contribuyentes y las víctimas (Aos et al. 1998). Este fue uno de los impulsos más importantes en el análisis económico de los programas e intervenciones tendientes a reducir los delitos, el cual ha tenido importantes repercusiones en la priorización de programas basados en su rentabilidad social y ha permitido avanzar hacia aplicaciones del análisis de costo-beneficio altamente rigurosos y sistemáticos.

En línea directa con este desarrollo, uno de los trabajos sobre costo-beneficio más importantes sobre prevención temprana de los delitos en jóvenes fue desarrollado por el WSIPP (Aos, 2004), estudio que en particular fue más allá de la medición resultados en delitos, que era la principal tónica de los trabajos previos de esta institución, midiendo otros aspectos relevantes para el desarrollo de los jóvenes. La principal conclusión de este trabajo fue que algunos programas de prevención e intervención temprana para NNA podrían dar a la ciudadanía un buen retorno sobre los impuestos que pagan.

En la actualidad, el análisis costo-beneficio ha mostrado importantes avances, que, tal como mencionan Welsh y Farrington (2011), destacan por una nueva cosecha de estudios de alta calidad realizados por investigadores, criminólogos y economistas en centros de investigación de políticas como el Instituto Estatal de Política Pública de Washington y la unidad de análisis de costo-beneficio del Vera Institute of Justice²⁵.

23. El detalle de las intervenciones se presenta posteriormente.

24. La ley Three Strikes de California fue promulgada originalmente en 1994. El propósito de esta ley fue endurecer las penas privativas de libertad estableciendo una suerte de regla en que la tercera es la vencida. Específicamente, la ley permite añadir el doble de tiempo de prisión ante la comisión de un nuevo delito por parte de personas que hayan sido condenadas por un delito grave previamente en al menos 2 ocasiones.

25. Los autores destacan también los avances en nuevas líneas de investigación tendientes a medir la valoración o beneficios de las intervenciones como son el trabajo de “valoración contingente” de iniciativas preventivas.

7

7.3 Resultados sobre costo-beneficio de programas.

A continuación se realiza una revisión detallada de las principales fuentes que han compilado programas sobre iniciativas preventivas e intervenciones tempranas, y que han evaluado unificadamente el costo-beneficio de éstos. La ventaja de presentar este tipo de reportes unificados y compilados es que permiten tener una visión más completa respecto a la evidencia del costo-beneficio de diversos programas. Además, como este tipo de estudios desarrollan metodologías unificadas para la estimación de los beneficios (o costos sociales), permiten una mayor comparabilidad en cuanto a la rentabilidad de distintas alternativas de intervención (programas).

En base a los criterios mencionados anteriormente, se seleccionaron tres fuentes de información sobre la medición del costo-beneficio de intervenciones tempranas y preventivas en jóvenes. El primero corresponde al estudio de la Research And Development Corporation, RAND (Greenwood et al., 1998), luego del realizado por Aos et al. (2004) para el Washington Institute for Public Policy (WISPP) finalmente se presentan los resultados de las actualizaciones más recientes sobre el costo beneficio de programas publicada por el WISPP para justicia juvenil.

7.3.1 Estudio de RAND (Research and Development Corporation)

En este estudio fue elaborado por Greenwood et al. (1998) y buscaba evaluar la rentabilidad de cuatro tipos genéricos de intervención de carácter más preventivo con eficacia demostrada en la reducción de la delincuencia, éstos eran: i) visitas al hogar/cuidado diario; ii) entrenamiento de padres; iii) Programas de incentivo a la graduación, destinados a mejorar el nivel educativo de los jóvenes desfavorecidos y; iv) las medidas de supervisión de las correccionales para jóvenes involucrados en actos delictivos.

i. Metodología

Una vez identificados los tipos de intervención, se procedió a la estimación de los costos del programa y la efectividad en la reducción en los delitos. Con el fin de realizar una estimación justa de los beneficios de estas intervenciones, se realizaron ajustes a las intervenciones en tres formas: i) focalización: se acotó la población destinataria del programa solo a la proporción de jóvenes que tuviesen una mayor probabilidad de involucramiento delictual; ii) rendimientos decrecientes: La pérdida de efectividad después de que termina el tratamiento, y; iii) escalamiento: La disminución de los efectos del programa al expandirlo a nivel estatal (Greenwood et al., 1998, p.16).

ii. Resultados

El estudio encontró, para los programas de prevención temprana, que el entrenamiento para padres y los incentivos a la graduación eran los más rentables, mientras que los de visita al hogar y cuidado diario eran los menos rentables. Para mayor detalle, se muestra a continuación un cuadro resumen con los resultados del análisis:

Cuadro n°1: Análisis costo-beneficio de RAND.

Ítem	Visitas al hogar/ Cuidado diario	Entrenamiento parental	Incentivos a la graduación	Medidas de supervisión
Costo por participante	\$29.400	\$3.000	\$12.520	\$10.000
Valor presente neto del costo por participante	\$26.238	\$3.000	\$11.816	\$10.000
Delitos serios prevenidos por participante	0,59	0,71	4,16	0,99
Valor presente neto de delitos serios prevenidos por participante	0,3	0,47	3,05	0,72
Dólares por delitos serios prevenidos	\$89.035	\$6.351	\$3.881	\$13.899
Delitos serios prevenidos por un millón de dólares invertido	11	157	258	72

Fuente: Greenwood et al. (1998)

7.3.2 Aos et al. (2004)

Tal como se revisó anteriormente, uno de los primeros trabajos donde se sistematiza y compila información sobre el costo-beneficio de una serie de programas es Aos (2004). Esta es una revisión bastante exhaustiva de programas de prevención y de intervenciones tempranas. Para este trabajo se buscaban programas que abocaran siete puntos de interés para la legislatura de Washington: i) reducir los delitos; ii) disminuir el abuso de sustancias; iii) mejorar el desempeño educativo; iv) disminuir el embarazo adolescente; v) reducir los intentos de suicidio de los adolescentes; vi) disminuir el abuso y negligencia hacia menores y; vii) reducir la violencia doméstica.

i. Metodología

Las principales etapas metodológicas de este estudio son dos. La primera, correspondió a la cuantificación de la literatura científica sobre programas de prevención e intervenciones tempranas que abordaban los siete puntos de interés que había planteado la legislatura de Washington y que se indican más arriba. De acuerdo a los autores, el objetivo de esta etapa era determinar si existía evidencia creíble sobre la efectividad de los programas. En consecuencia, establecieron dos criterios de inclusión para la selección de los programas: El primero consistía en considerar únicamente programas que tuviesen al menos una evaluación científica rigurosa sobre alguno de los siete principales puntos que se buscaba resolver. El segundo criterio refería a que el programa tuviese el potencial de ser replicado en el mundo real, resultando este último criterio relevante en cuanto a que muchas de las evaluaciones rigurosas experimentales se dan en contextos específicos que podrían estar muy acotados a la evaluación del programa, pero que en definitiva fuesen inviables en un contexto normal.

La revisión de literatura se llevó a cabo a partir de la revisión de bases de datos de investigación electrónica y de referencias de revisiones sistemáticas y narrativas, reuniendo y revisando una colección de más de 3.500 documentos. Las evaluaciones consideradas contemplaron programas desde 1970, generalmente llevados a cabo en Estados Unidos. Después de analizar las

7

evaluaciones en cuanto a la calidad de su diseño, los autores computaron el efecto promedio de cada uno de los programas para los siete resultados de interés, penalizando aquellas evaluaciones menos rigurosas o que estuviesen diseñadas bajo muchas condiciones de control que pudieran ser menos replicables en el mundo real (Aos et al., 2014).

La segunda etapa consistió en estimar el costo beneficio para cada uno de los programas, utilizando las mejores estimaciones posibles. Para llevar a cabo esta tarea, los autores utilizaron un modelo de costo-beneficio para asignar valores monetarios a cualquier cambio observado en: educación, delincuencia, abuso de sustancias, abuso y descuido de niños, embarazo en adolescentes y resultados de asistencia social (Aos et al., 2014).

ii. Resultados

Si bien el estudio contempló dentro de sus resultados distintos tipos de indicadores, para efectos del presente reporte sólo se presentan los resultados de los programas que tenían evaluaciones sobre delitos; en consecuencia, del total de 62 programas analizados, sólo se presentan 27 en que se mide el impacto en términos delictuales. Como se puede observar en la siguiente tabla, los programas que mostraron mejores resultados corresponden a programas orientados específicamente a infractores juveniles, donde el programa “*Dialectical Behavior Therapy*” basado en terapia cognitivo-conductual es el que muestra los mejores resultados en términos de rentabilidad social. Por otro lado, el programa “*Quantum Opportunities Program*” es el con menor rentabilidad neta, destacando también en esta misma línea los programas de supervisión (*Parole y Probation*) con cero beneficios e incluso con beneficios negativos, junto con programas orientados a la disuasión a través de difundir miedo (*Scared Straight*). También destaca el programa “*Boot Camps*” (excluido Washington) por no tener beneficio alguno, pero que sí genera un ahorro en costos.

Cuadro n°2: Análisis costo-beneficio Aos et al. (2014).

Estimaciones a septiembre de 2014		Medidas de costo-beneficio por joven (Dólares 2013)		
Programas ²⁶	Beneficios	Costos (2)	Ratio Beneficio-costo (3)	Beneficio menos costos (4)
Pre-Kindergarten Education Programs				
Early Childhood Education for Low Income 3- and 4-Year-Olds*	\$ 17.202	\$ 7.301	\$2,36	\$ 9.901
Child Welfare / Home Visitation Programs				
Nurse Family Partnership for Low Income Women	\$ 26.298	\$ 9.118	\$2,88	\$ 17.180
Youth Development Programs				
Seattle Social Development Project	\$ 14.426	\$ 4.590	\$3,14	\$ 9.837
Guiding Good Choices (formerly PDFY)	\$ 7.605	\$ 687	\$11,07	\$ 6.918
Child Development Project ²⁷	\$ 448	\$ 16	\$28,42	\$ 432
CASASTART (Striving Together to Achieve Rewarding Tomorrows)	\$ 4.949	\$ 5.559	\$0,89	-\$ 610

26. Los programas con un asterisco hacen referencia a los efectos medios para un grupo de programas. Los programas sin asterisco se refieren a programas individuales.

27. Las estimaciones de costos para estos programas no incluyen los costos incurridos por los profesores, que de otra manera podrían estar involucrados en otras actividades productivas de enseñanza.

Mentoring Programs				
Big Brothers/Big Sisters	\$ 4.058	\$ 4.010	\$1,01	\$ 48
Big Brothers/Big Sisters (taxpayer cost only)	\$ 4.058	\$ 1.236	\$3,28	\$ 2.822
Quantum Opportunities Program	\$ 10.900	\$ 25.921	\$0,42	-\$ 15.022
Youth Substance Abuse Prevention Programs				
Other Social Influence/Skills Building Substance Prevention Programs	\$ 492	\$ 7	\$70,34	\$ 485
Juvenile Offender Programs				
Dialectical Behavior Therapy (in Washington)	\$ 32.087	\$ 843	\$38,05	\$ 31.243
Multidimensional Treatment Foster Care (v. regular group care)	\$ 26.748	\$ 2.459	\$10,88	\$ 24.290
Washington Basic Training Camp ²⁸	\$ 14.778	-\$ 7.586	n/a	\$ 22.364
Adolescent Diversion Project	\$ 24.067	\$ 1.777	\$13,54	\$ 22.290
Functional Family Therapy (in Washington)	\$ 16.455	\$ 2.140	\$7,69	\$ 14.315
Other Family-Based Therapy Programs for Juvenile Offenders*	\$ 14.061	\$ 1.620	\$8,68	\$ 12.441
Multisystemic Therapy (MST)	\$ 14.996	\$ 5.681	\$2,64	\$ 9.316
Aggression Replacement Training (in Washington)	\$ 9.564	\$ 759	\$12,60	\$ 8.805
Juvenile Offender Interagency Coordination Programs*	\$ 8.659	\$ 559	\$15,48	\$ 8.100
Mentoring in the Juvenile Justice System (in Washington)	\$ 11.544	\$ 6.471	\$1,78	\$ 5.073
Diversion Programs. with Services (v. regular juvenile court processing)*	\$ 2.272	\$ 408	\$5,58	\$ 1.865
Juvenile Intensive Probation Supervision Programs*	\$ 0	\$ 1.482	\$0,00	-\$ 1.482
Juvenile Intensive Parole (in Washington)	\$ 0	\$ 5.992	\$0,00	-\$ 5.992
Scared Straight	-\$ 11.002	\$ 54	-\$203,51	-\$ 11.056
Regular Parole (v. not having parole)	-\$ 10.379	\$ 2.098	-\$4,95	-\$ 12.478

28. El costo de los Boot Camps en la columna (2) es negativo porque, en Washington, los jóvenes en el campo de entrenamiento básico del Estado gastan menos tiempo institucional total que los jóvenes comparables que no asisten al campamento. En la columna (4), este costo “negativo” es un beneficio del campamento frente a una estancia institucional regular.

7

Other National Programs				
Functional Family Therapy (excluding Washington)	\$ 28.356	\$ 2.140	\$13,25	\$ 26.216
Aggression Replacement Training (excluding Washington)	\$ 15.606	\$ 759	\$20,56	\$ 14.846
Juvenile Boot Camps (excluding Washington)* ²⁹	\$ 0	-\$ 8.474	n/a	\$ 8.474
Juvenile Intensive Parole Supervision (excluding Washington)*	\$ 0	\$ 5.992	\$0,00	-\$ 5.992

Fuente: Aos et al. (2004)

7.3.3 Washington State Institute for Public Policy (WSIPP)

A continuación se presenta la revisión realizada por el WSIPP sobre programas que son sometidos a una estimación de costo-beneficio.

i. Metodología

El enfoque utilizado por el WSIPP se puede resumir en tres grandes etapas. La primera es determinar cuáles programas funcionan y cuáles no. Para ello, identifican evaluaciones de programas previas que se encuentran disponibles en la literatura y realizan un meta-análisis con la información disponible para, de este modo, identificar el efecto agregado de las evaluaciones recopiladas. En una segunda etapa calculan si los beneficios de estos programas son mayores a los costos. Finalmente, estiman el riesgo de invertir en un programa específico mediante una prueba de sensibilidad de los resultados obtenidos.

ii. Resultados

A continuación se presenta la última actualización disponible online en el WSIPP a junio de 2016. Como se puede observar en la siguiente tabla, los programas se encuentran ordenados por el mayor beneficio neto (beneficio menos costos). Resulta relevante observar el mejor desempeño relativo que tienen las intervenciones familiares respecto a otros tipos de intervenciones, destacando también programas para el reemplazo de la agresión y las terapias cognitivo-conductuales. De forma igualmente interesante resulta observar que la supervisión intensiva (probation), los programas basados en infringir miedo directo (Scared Straight), los programas no terapéuticos de tratamiento para adicciones a sustancias y de ciertos programas de desviación del Sistema Penal (Diversion) mediante servicios sociales muestran resultados desfavorables, no logrando producir beneficios concretos.

29. El costo de los Boot Camps en la columna (2) es negativo porque, en Washington, los jóvenes en el campo de entrenamiento básico del Estado gastan menos tiempo institucional total que los jóvenes comparables que no asisten al campamento. En la columna (4), este costo "negativo" es un beneficio del campamento frente a una estancia institucional regular.

Cuadro n°3: Análisis costo-beneficio WSIPP (junio 2016).

Nombre del programa	Beneficios totales (USD)	Costos (USD)	Beneficio menos costos (USD)	Ratio beneficio/costo	Chances que beneficios excedan costos
Family-based therapy (Parenting with Love and Limits model)	\$ 34.691	-\$ 1.688	\$ 33.003	\$ 20,56	98%
Functional Family Therapy (youth in state institutions)	\$ 32.150	-\$ 3.427	\$ 28.723	\$ 9,38	99%
Education and Employment Training (EET, King County)	\$ 26.708	-\$ 855	\$ 25.853	\$ 31,24	100%
Functional Family Therapy (youth on probation)	\$ 22.316	-\$ 3.427	\$ 18.889	\$ 6,51	99%
Mentoring	\$ 21.283	-\$ 3.260	\$ 18.023	\$ 6,53	87%
Aggression Replacement Training (youth in state institutions)	\$ 17.190	-\$ 1.584	\$ 15.606	\$ 10,85	92%
Group homes (Teaching-Family Model)	\$ 37.510	-\$ 22.101	\$ 15.409	\$ 1,70	65%
Wilderness experience programs	\$ 19.442	-\$ 6.388	\$ 13.054	\$ 3,04	100%
Cognitive Behavioral Therapy (CBT)	\$ 11.146	-\$ 390	\$ 10.756	\$ 28,56	94%
Aggression Replacement Training (youth on probation)	\$ 12.327	-\$ 1.585	\$ 10.742	\$ 7,78	91%
Other family-based therapies (non-name brand)	\$ 11.043	-\$ 1.795	\$ 9.248	\$ 6,15	95%
Adolescent Diversion Project	\$ 8.122	\$ 954	\$ 9.076	n/a	97%
Family Integrated Transitions (youth in state institutions)	\$ 20.424	-\$ 11.809	\$ 8.615	\$ 1,73	67%
Diversion, no services (vs. traditional juvenile court processing)	\$ 6.856	\$ 1.068	\$ 7.924	n/a	98%
Functional Family Parole (with quality assurance)	\$ 11.711	-\$ 4.567	\$ 7.144	\$ 2,56	72%
Therapeutic communities for substance abusers	\$ 11.711	-\$ 4.664	\$ 7.047	\$ 2,51	76%
Coordination of Services	\$ 6.300	-\$ 414	\$ 5.886	\$ 15,20	95%

7

Multidimensional Treatment Foster Care	\$ 14.097	-\$ 8.282	\$ 5.815	\$ 1,70	61%
Multisystemic Therapy	\$ 13.477	-\$ 7.731	\$ 5.746	\$ 1,74	75%
Multisystemic Therapy for substance abusers	\$ 12.659	-\$ 7.739	\$ 4.920	\$ 1,64	54%
Diversion with services (vs. traditional juvenile court processing)	\$ 3.501	\$ 566	\$ 4.067	n/a	98%
Vocational and employment training	\$ 10.424	-\$ 7.525	\$ 2.899	\$ 1,39	55%
Intensive supervision (parole)	\$ 4.954	-\$ 2.129	\$ 2.825	\$ 2,33	65%
Victim offender mediation	\$ 2.830	-\$ 608	\$ 2.222	\$ 4,65	78%
Drug court	\$ 4.941	-\$ 3.226	\$ 1.715	\$ 1,53	57%
Diversion with services (vs. simple release)	-\$ 320	-\$ 855	-\$ 1.175	-\$ 0,37	40%
Other chemical dependency treatment for juveniles (non-therapeutic communities)	-\$ 986	-\$ 3.255	-\$ 4.241	-\$ 0,30	19%
Scared Straight	-\$ 8.697	-\$ 105	-\$ 8.802	-\$ 82,77	4%
Intensive supervision (probation)	-\$ 5.883	-\$ 4.358	-\$ 10.241	-\$ 1,35	0%

Fuente: Washington State Institute for Public Policy (2016). Disponible on-line en el siguiente link: <http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost?topicId=1>

7.4 Conclusiones generales sobre la evidencia de costo-beneficio.

En la actualidad, el análisis costo-beneficio ha mostrado importantes avances, extendiéndose desde la academia hacia el mundo de las políticas públicas cada vez más frecuentemente. Destacan así una nueva oleada de estudios de alta calidad realizados por investigadores, criminólogos y economistas en centros de investigación de políticas como el Instituto Estatal de Política Pública de Washington y la unidad de análisis de costo-beneficio del Vera Institute of Justice. Sin embargo, el desarrollo del análisis costo-beneficio se ha plasmado en países angloparlantes industrializados, principalmente Estados Unidos. En América Latina, los estudios de costo-beneficio sobre prevención temprana son prácticamente inexistentes, lo cual se ve ampliamente limitado por la escasa evaluación rigurosa que se tiene sobre la efectividad de las intervenciones tempranas y de prevención en jóvenes.

En relación a los resultados, los estudios de costo-beneficio muestran que éstos son bastante favorables, debido a que existe un número relevante de intervenciones exitosas en la prevención de los delitos y que tienen una alta rentabilidad social. En esta misma línea, se puede observar desde los primeros trabajos comparativos sobre evaluaciones costo-beneficio, que los programas de intervención temprana y de prevención que tienen evidencia favorable muestran ser mucho más rentables que las medidas de supervisión del sistema de justicia más regulares como lo es la supervisión intensiva.

En particular es destacable que las intervenciones focalizadas tempranas y la prevención en NNA de riesgo, además de tener efectos positivos en prevenir delitos, presentan una serie de otros aspectos relevantes para el desarrollo de los NNA, entre los cuales destaca principalmente la disminución del abuso de sustancias.

Los últimos reportes desarrollados por el Washington State Institute for Public Policy muestran la evidencia más contundente a la fecha en relación al costo-beneficio de programas preventivos. Dentro de esta revisión destacan los programas con enfoque familiar, siendo los que presentan mayor rentabilidad, principalmente aquellos basados en terapia familiar y entrenamiento parental, así como también programas para el reemplazo de la agresión y las terapias cognitivo-conductuales.

8

8. OFERTA ACTUAL DE PROGRAMAS EN CHILE DESTINADOS A LA PREVENCIÓN DE CONDUCTAS DELICTIVAS EN NNA MENORES DE 14 AÑOS

8.1 Introducción

El presente capítulo tiene como objeto describir la oferta actual de programas destinados a la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años disponible en Chile. Para poner en contexto la descripción que luego se hará de la oferta programática disponible en la materia, se destina un primer apartado a dar cuenta de la importancia atribuida por parte de algunos directivos y funcionarios de las instituciones a cargo de la administración de estos programas, a la existencia de una oferta de programas de prevención temprana de conductas delictivas. Hecho lo anterior, se procede a describir la oferta programática pública disponible desde la administración central del Estado, para finalizar presentando la oferta programática disponible en el ámbito municipal de dos comunas en particular: Peñalolén y Puente Alto.

8.2 Importancia atribuida desde la política pública a la oferta programática destinada a la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años

Con el objetivo de relevar la importancia asignada por distintas autoridades a la existencia de programas de prevención temprana de conductas delictivas, se da cuenta de la mirada en la materia por parte de algunas autoridades del nivel central de las principales instituciones a cargo de proveer la oferta programática especializada (Subsecretaría de Prevención del delito y Sename), así como de algunos funcionarios que participan en la provisión de este tipo de programas que operan en el nivel local (equipos de detección temprana, programas del nivel municipal y programas del Sename). Para ello, se presenta la mirada de estos actores sobre la importancia de contar con oferta especializada, sobre la configuración de la institucionalidad que se hace cargo de la temática, de los objetivos y resultados esperados por ellos para esta clase de programas y de algunos problemas en la forma como actualmente se brinda esta oferta programática.

8.2.1 Relevancia de contar con oferta programática destinada a intervenir a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas

Con algunos matices, tanto los directivos de la Subsecretaría de Prevención del Delito (en adelante, SPD) de los periodos 2010-2013 y 2014-2017, así como los directivos del Sename entrevistados, coinciden en la importancia de contar con oferta programática destinada a prevenir la realización de conductas delictivas en NNA menores de 14 años.

En efecto, las autoridades de la SPD del periodo 2010-2013, manifestaron que al momento de asumir la Dirección de la División de Seguridad Pública en 2010 (que en 2012 se transformaría en la Subsecretaría de Prevención del Delito) su diagnóstico fue que, además de los adultos que egresaban de las cárceles, otra de las vías de entrada relevantes a la actividad delictual correspondía a la de NNA, respecto de los cuales era relevante contar con oferta programática destinada específicamente a prevenir comportamientos delictivos o interrumpir sus carreras delictivas.

Dada la importancia atribuida por ellos al problema, se comenzaron a realizar esfuerzos destinados a estimar el volumen de NNA inimputables que habían realizado conductas delictivas. Para ello se recurrió como fuente de información al Listado 24 Horas de Carabineros, a partir del cual se estimó que aproximadamente son 5.000 los NNA menores de 14 años con múltiples ingresos por infracción de ley, siendo éste el volumen estimado de usuarios potenciales de la oferta programática

especializada en la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años. En virtud de lo anterior, se decidió comenzar con la intervención de 800 NNA al año mediante el programa MST, lo que tuvo lugar a partir del año 2012. Este programa fue escogido no solo por haber demostrado eficacia en la prevención de conductas delictivas en la experiencia comparada, sino además por tratarse de una intervención susceptible de ser realizada en un espacio acotado de tiempo (5 meses aproximadamente) y sin necesidad de contar con infraestructura ad-hoc para su ejecución, pues se realiza sin sacar al NNA de su ambiente social, evitando con ello su institucionalización.

(...) el Ministerio de Justicia también fue a Alemania, por ejemplo, a ver centros de rehabilitación de niños, fantásticos. Los estuvimos revisando, pero todos significaban tomar al niño, internarlo por un periodo de ciertos meses o tiempo, y con el grave riesgo después devolverlo a sus orígenes, y que a los 5 minutos estuviera de nuevo en la calle. (...) y ahí fue donde apareció esto (MST) y nos gustó mucho la idea de no sacar del ambiente a los niños, porque uno lo puede sacar, pero si después vuelve, tiene toda a la gente igual (...). Si al final yo fui muchas veces a casas de niños, a hablar con los padres, con los tíos o con los abuelos para ver qué pasaba y uno se da cuenta de lo que dice la terapia multisistémica, que lo que les falta son herramientas de liderazgo a esa gente para poder controlar a sus niños. (Directivo del nivel nacional, SPD. Periodo 2010-2013).

En la misma línea, los directivos de la SPD del periodo de gobierno 2014-2017, coinciden en que las actividades destinadas a la reinserción social de NNA son la forma más segura, duradera y eficaz de prevención del delito, debiendo estas ser promovidas y ejecutadas no solo por el Estado, sino también por la comunidad en general, siendo éste un proceso que debe ser observado durante todas las etapas de la vida de las personas. En este sentido, dan cuenta de que la reinserción social cobra especial importancia en NNA, puesto que si bien, en términos generales, siempre supone disminuir el riesgo de cometer delitos en el futuro, ello será más efectivo cuanto más temprana sea dicha intervención, especialmente previo a los 14 años, pues respecto de dicho grupo de NNA son esperables mejores resultados que respecto de jóvenes que ya han cronificado su conducta delictiva. Esto último sería una de las principales razones que justificaría focalizar la intervención en dicho segmento de la población.

(...) porque en la medida que tú los atiendas prontamente (a NNA) vas a tener menos riesgo hacia adelante. En el fondo, el objetivo del programa (MST) es detener carreras delictivas o conductas transgresoras de jóvenes para que ellos no vuelvan a cometer delito, entonces, en rigor, si tú atiendes a los jóvenes a más temprana edad, tú puedes tener mejores resultados que aquellos que han cronificado su forma de comportamiento, y eso se produce posterior a los 16, 14 años para adelante. Por eso es que nosotros focalizamos nuestra prioridad en este segmento de jóvenes (Directivo del nivel nacional, SPD. Periodo 2014-2017).

Por su parte, los entrevistados del Sename, tanto del nivel nacional como local, relevaron también la necesidad de que la política pública, en términos amplios, cuente con oferta programática destinada a prevenir la realización de conductas delictivas por parte de NNA. Sin embargo, también manifestaron percibir que dicha necesidad no se condice con la existencia real de políticas nacionales en materia de prevención del delito en NNA, señalando que es un tema olvidado por la política pública, puesto que las únicas iniciativas existentes en la materia han sido promovidas por particulares o por instituciones del nivel local.

Estamos tarde en todo, pero además, en la elaboración de la política pública hacia la niñez y la juventud no existe la línea preventiva y promocional, esa línea no está, está sacada. Como que de alguna u otra forma, alguien, el que diseña la política pública hacia la niñez, como que contempla o considera que eso alguien lo estará haciendo, pero cuando nosotros nos encontramos en los espacios del Consejo Técnico y en el espacio de las mesas territoriales, se va constatando permanentemente de que no existen organismos de la sociedad civil, no municipalizados, ni de la política pública financiada -en este caso Sename- u otras fuentes, que estén haciéndose cargo de la prevención y promoción. Eso queda como: "Sabes que, si tienes tiempo, háganlo". Pero no es una línea, no aparece en ninguna parte, es pura iniciativa propia (Funcionario del nivel local, Sename).

8

8.2.2 Institución que debiera coordinar la oferta programática destinada a intervenir a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas

Los entrevistados dieron cuenta de visiones diversas en relación a quién debe ser la institución coordinadora de la oferta programática destinada a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas. Algunos de los entrevistados del Sename, sostuvieron que es este servicio quien debe hacerse cargo del tema, pues actualmente los programas de Sename no harían propiamente un trabajo de prevención. Para ello, proponen potenciar las OPD y generar más y mejores redes en el nivel local, como ya lo ha hecho el programa 24 Horas. Sin embargo, otra postura plantea la inconveniencia de que los temas de prevención de la violencia y el delito, al menos los de prevención primaria, queden radicados en el servicio, manifestando que sería más conveniente que queden a su cargo organismos tales como el Ministerio de Desarrollo Social o el Consejo para la Infancia.

Finalmente, los entrevistados de la SPD manifestaron que dicha institución debe tener un rol más activo en materia de NNA que realizan conductas delictivas, aunque se mostraron críticos del actual papel que desempeñan, el que se percibe como excesivamente centrado en la ejecución de programas, tales como MST. En lugar de ello, consideran más apropiado el pasar a realizar funciones de articulación, coordinación, supervisión y evaluación de la oferta existente en materia de prevención, especialmente secundaria y terciaria.

8.2.3 Objetivo de la intervención: restitución de derechos o intervención de la conducta infractora.

Los profesionales del Sename entrevistados señalaron que los distintos programas ofrecidos por el servicio para intervenir a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, tienen por objeto intervenir las situaciones de vulneración de derechos que padece dicho NNA y que subyacen a su conducta transgresora. Consideran inconveniente dar una intervención diferenciada a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas de la que se da a aquellos vulnerados en sus derechos, pues la intervención a los primeros debe estar dirigida a la restitución de los derechos vulnerados y no a intervenir la conducta delictiva que motiva su derivación a un programa.

Esta idea se justificó de diversas maneras por parte de los entrevistados. Algunos lo hicieron en términos meramente formales, indicando que en cuanto se está interviniendo a sujetos legalmente inimputables a los que no les es exigible responsabilidad penal, intervenir su conducta infractora supondría tratarlos como infractores de ley, por lo tanto, sólo sería posible tratarlos como sujetos vulnerados en sus derechos, debiendo promoverse la restitución de los mismos. En otros casos, se señala que intervenir desde una perspectiva de restitución de derechos se justificaría en cuanto las conductas delictivas a esta edad se dan siempre como un síntoma de un historial de vulneraciones de derechos, lo que motivaría la intervención de éstos más que de la conducta transgresora, pues todo NNA que realiza conductas delictivas ha sido también vulnerado en sus derechos, de modo que diferenciar una situación y otra sería infructuoso.

Lo que pasa que eso hay que vincularlo con lo que en algún momento comentamos que ¿Qué es la trasgresión? En términos de que ocurre en abstracto u ocurre en un contexto relacional. Entonces ese transgresor o transgresora ¿es o no es un niño o niña vulnerado? Si la respuesta es sí, a nosotros nos da lo mismo si viene en el listado transgresión o vulneración, es un niño que está como en sufrimiento, tiene una dificultad. Entonces, la categorización está demás. Porque además, es otra de las reflexiones que se debieran hacer, en mi opinión, a esta idea de la generación del niño-bueno/niño-malo, que a eso también ha ayudado esta forma de mirar la política hacia la niñez cuando dicen “Los inimputables-imputables” lo que hacen es generar dos mundos de niños: el mundo de los niños buenos y los niños malos. Entonces el transgresor es malo, que es una simplificación quizás (Funcionario nivel local, Sename).

Yo me siento bien orgullosa que nosotros no tengamos un programa de inimputables, que es bien terrible lo que les estoy diciendo a ustedes, pero me siento bien orgullosa porque quiere decir que no reduje a ese niño a esa problemática (Funcionario del nivel nacional, Sename).

Por su parte, al ser requeridos estos entrevistados a describir en qué consisten en concreto los procesos de restitución de derechos vinculados con las intervenciones que deben ser realizadas sobre NNA que realizan conductas delictivas, éstos lo asociaron con cuestiones tales como: vincularlos a redes sociales, alejamiento de sus hogares cuando padecen situaciones de violencia, abandono o cuando son utilizados por mayores de edad para cometer delitos, entre otras situaciones.

Esta visión contraria a intervenir la conducta delictiva en el caso de NNA menores de 14 años se fundamenta también en una experiencia en particular que el Servicio impulsó en el pasado y que derivó en el fracaso de un centro residencial destinado exclusivamente a NNA inimputables. El proyecto no prosperó, según indicaron los entrevistados, pues más que propender a un trabajo especializado con los NNA, derivó en una segregación de estos NNA del resto de la población, lo que supuso una nueva vulneración de derechos en sus historias de vida, más que una instancia para evitar que realizaran nuevas conductas delictivas.

Una posición distinta en la materia, aunque no completamente antagónica a la del Sename, fue la sostenida por los directivos de la SPD entrevistados. Los funcionarios de ambos períodos de gobierno coincidieron en que uno de los objetivos a los que debe propender la oferta programática destinada a los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas es reducir la reincidencia. Apoyan su afirmación en la evidencia internacional y la experiencia comparada, que apunta a entregar una respuesta diferenciada entre aquellos NNA objetos de vulneración y aquellos que están iniciando una carrera delictual. Sin embargo, coinciden en que la reincidencia no puede ser el único indicador que mida la eficacia de estos programas, debiendo estos también perseguir otros objetivos intermedios, tales como mejorar los niveles de integración familiar, escolar del NNA intervenido, y alejarlo de pares antisociales, siendo éstos percibidos como condiciones intermedias para conseguir una disminución en la reincidencia de los NNA intervenidos.

8.2.4 Nudos críticos percibidos por los actores del sistema en la oferta programática destinada a la prevención de conductas delictivas en NNA menores de 14 años.

A continuación, se describen algunos nudos críticos relevados por los actores vinculados a nivel nacional y local en materia de provisión de oferta programática para la prevención temprana de conductas delictivas.

- i. Desconocimiento por parte de la opinión pública y la institucionalidad del Estado de la oferta programática disponible.

Para las instituciones que impulsan estos programas un aspecto relevante a mejorar es el dar mayor visibilidad a la existencia y utilidad de su oferta programática, tanto en la sociedad civil como en el resto de la institucionalidad del Estado en general. El desconocimiento de estos programas y de sus virtudes es visto como un elemento que propiciaría actitudes punitivas hacia los NNA, es decir, centradas únicamente en la imposición de sanciones penales como principal respuesta al comportamiento delictivo, en desmedro de la intervención de los factores que lo motivan.

Ahora, yo tengo la idea que esto tiene que ver con el desconocimiento en la comunidad acerca de estos dispositivos. La gente no sabe muy bien que hacemos nosotros (...) mira, pasó algo: cuando llegamos a esta casa -estábamos en otro lado antes- llegamos, nos instalamos. En la tarde a las 5 ya estaba aquí el comité de adelanto de la población, entonces "Es que supimos que se venía una casa del Sename". Le dije yo "En su cabeza, lo que usted tiene es que van a haber niños en los techos, arrancándose por las murallas y metiéndose en las casas. Eso se imagina" (...) Entonces le explicábamos que no éramos un programa residencial, que nuestros niños venían y se iban, que venían con adultos, que trabajamos tales y tales cosas, les explicamos y se fueron súper contentos y conformes (...) también está el estigma, que son del Sename "Soy delincuente". Sename no está vinculado a vulneración (...) nos llegó la información de los jardines infantiles de Integra, de que los apoderados decían del Sename que era una entidad que se dedicaba a quitar niños. Esa era la lectura, casi sapo. Y policía. Así era mirado (Funcionario del nivel local, Sename).

No sólo los ciudadanos no comprenderían la utilidad de la oferta programática disponible, sino que dentro la propia institucionalidad existiría un desconocimiento de la existencia y utilidad de los programas de prevención temprana del delito.

8

Esto fue percibido por algunos entrevistados como un elemento que ha obstaculizado el llevar a cabo una política pública especializada y basada en la evidencia en materia de infancia, y en particular, en generar una oferta de prevención social del delito focalizada para esta población, superando los actuales enfoques orientados a la mera aplicación de sanciones o medidas de protección, o en el mejor de los casos, dirigidos a la implementación de medidas de prevención situacional.

Por su parte, algunos entrevistados del Sename se mostraron críticos respecto de la opinión que de ellos se tiene en el resto de la institucionalidad y en la opinión pública en relación a las carencias que presentaría su oferta programática. Desde su perspectiva, históricamente Sename ha sido visto como una institución que debiese por sí sola solucionar todos los problemas relacionados con la infancia vulnerada. Sin embargo, argumentan que la progresiva especialización de las intervenciones trae como consecuencia el realizar actividades en ámbitos tales como la educación y el tratamiento de drogas que exceden las competencias del servicio y requieren un trabajo intersectorial con otras instituciones.

ii. Falta de una descripción precisa los objetivos perseguidos por los programas que intervienen a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas

Como se describió previamente, no hay acuerdo entre quienes implementan estos programas de cuáles son los objetivos que deben perseguir los programas que intervienen a la población de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas. Esto trae como consecuencia que tampoco exista acuerdo en cuáles son los aspectos que deben ser intervenidos por los programas a los que ingresan estos NNA. De esta forma, los funcionarios de la SPD sostienen que el aspecto a intervenir debe ser el comportamiento infractor, mientras sus pares del Sename sostienen que la intervención debe tener por objeto la restitución de derechos de los NNA, cuya vulneración sería la causa que subyace a su comportamiento transgresor. Sin embargo, al ser requeridos estos últimos a explicar que actividades concretas son aquellas que se realizan al intervenir desde una perspectiva de restitución de derechos vulnerados, los entrevistados las caracterizaron bajo situaciones muy disímiles, tales como: propender a su escolarización, a ponerlo en contacto con la red de salud, realizar intervenciones psicosociales, realizar intervenciones comunitarias, entre otras actividades que afectan la vida del NNA.

Eso significa (la restitución de derechos) que si un niño, niña o joven, por ejemplo, no está escolarizado; o por ejemplo, no está con atenciones en salud; o por ejemplo está viviendo violencia psicológica; o sus papas son traficantes; o su mamá es alcohólica; o su papá es un cesante crónico; o viven en la cultura delincuencial; o son utilizados para ir a trabajar a una feria; o son usados para el traslado de mercancía ilícita; o simplemente la mamá se enamoró de alguien distinto al papá y se fue y los dejó con el papa, pero el papa trabaja permanentemente y ellos quedan en una casa pero no tienen dinero, no tienen comida, no tienen afecto (Funcionario nivel local, Sename).

Los discursos de los directivos y funcionarios de la SPD y del Sename son coherentes con las orientaciones técnicas de los programas dependientes de cada una de estas instituciones. Sin embargo, las discrepancias entre los discursos de ambas instituciones generan una falta de uniformidad en cuanto al objeto de intervención de los programas que forman parte de la oferta disponible para los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, quienes pueden ser intervenidos en diferentes aspectos según cual sea el programa al cual son derivados.

De esta forma, el programa MST declara expresamente que su objetivo es evitar que NNA tengan conflictos nuevos con la ley, eliminando o reduciendo significativamente la frecuencia y la gravedad de la conducta por la cual el joven fue derivado al programa. Sin embargo, los programas dependientes del Sename no son tan claros al declarar cual es el objetivo de sus intervenciones. Si bien las orientaciones técnicas de gran parte de ellos declaran tener como objeto la restitución de derechos vulnerados de los NNA, las denominaciones que utilizan para expresar aquello son bastante disímiles, aludiendo a distintas actividades que giran en torno a la vulneración de derechos, entre otras, las siguientes: “interrumpir de eventos de vulneración” (CREAD); “contribuir a la restitución de derechos” (REM-PER); “intervenir debido a las consecuencias, en el desarrollo social, físico, afectivo, sexual, cognitivo y conductual de graves vulneraciones de derechos” (RSP); “resignificar la experiencia de vulneración” (PEC); “reparación del daño ocasionado por graves vulneraciones de derechos (PIE tradicional), entre otras. Incluso entre aquellos programas Sename que tienen por objeto intervenir la conducta delictiva, la denominación utilizada para referirse a ello no es clara ni uniforme, aludiéndose a cuestiones tales como: “interrumpir conductas abusivas de carácter sexual” (PAS); “interrupción de conductas transgresoras” o de “prácticas transgresoras” (PIE 24 Horas).

Por su parte, la disímil caracterización del perfil de intervención de los programas Sename es referida por algunos de los funcionarios de dicha institución entrevistados como un elemento que genera fragmentariedad en la oferta programática disponible para NNA menores de 14 años. Esta fragmentariedad fue concebida como un elemento cuya pertinencia es cuestionable, pues generaría diversas descoordinaciones al momento de intervenir a esta población. Las descoordinaciones que genera la fragmentariedad de la oferta pasarían por cuestiones de diversa naturaleza, que van desde el hecho de que distintos programas intervienen situaciones de vulneración de derechos diversas sobre un mismo NNA, lo obligan a pasar por diversos programas para poder satisfacer la totalidad de sus necesidades de intervención, hasta el disímil registro en el sistema informático institucional (Senainfo) de los datos generados por cada programa, especialmente cuando se interviene a un mismo NNA que realiza conductas delictivas siendo primero inimputable y luego siendo considerado como infractor de ley, luego de cumplir los 14 años.

En definitiva, un aspecto que fue destacado como susceptible de mejora en la oferta programática brindada a esta población, fue generar oferta especializada, con niveles de excelencia y basados en la evidencia, siendo referidos como programas que avanzan en esa línea, el programa MST y el programa PIE 24 Horas. También se destacó la necesidad de generar perfiles de intervención menos vagos y más detallados, que permitan distinguir quienes deben ser los destinatarios de cada programa, así como una definición más precisa de sus orientaciones técnicas de los objetivos y resultados de cada una sus intervenciones, pues las actuales o utilizan términos muy vagos o no indican con precisión qué aspectos del NNA son los llamados a ser intervenidos.

Bueno, ahora hay que ver a qué tipo de niños esto se aplica y funciona, y ahí hay que hacer una tipología (lo que estamos conversando) para decir: este programa se va a concentrar en esos niños, va a extender siempre un poquito más la frontera porque hay que ir explorando siempre si algún otro niño, pero no sirve para todos los niños. Es imposible que un solo programa, por muy bien hecho que esté, sirva para todo el universo de los niños: niños en riesgo de delinquir, o con compromiso delictual, pónganle el adjetivo que quieran. Entonces este es un primer paso (Directivo del nivel nacional, SPD. Periodo 2014-2017).

iii. Dificultades en la gestión de la oferta residencial del Sename.

Los entrevistados dieron cuenta de diversas dificultades que tienen lugar en el contexto de las intervenciones que se realizan a NNA en modalidad residencial. La primera de ellas, guarda relación con la existencia de algunos incentivos que provocan que los programas residenciales tiendan a institucionalizar a los NNA, esto es, a promover que permanezcan en las residencias por un mayor tiempo al necesario. Esto, en opinión de algunos entrevistados, se ve motivado por el sistema de subvenciones vigente, pues genera incentivos económicos asociados exclusivamente a realización de actividades de intervención con independencia de los resultados que puedan o no tener en el NNA. De esta forma, se hace relevante intervenir al NNA, sin importar si ello está o no produciendo determinados efectos.

Yo creo que la institucionalización de los niños (...) se ha traducido en atender al niño y no a su problema, por el tipo de subvención que hay. (...) yo creo que si una persona recibe a alguien y le pagan por esa persona por atenderla ahí lo que va a hacer es atenderla. Mal, bien, ese es otro problema. Ahora, si le pagan porque egrese exitosamente -un bono por ejemplo- lo más probable es que se incentive su trabajo hacia ese lado, pero si no te pagan por egreso exitoso, yo lo guardo (Directivo del nivel nacional, SPD. Periodo 2014-2017).

Otra de las dificultades que enfrentan quienes deben realizar intervenciones en contextos residenciales, se vincula a ciertas dificultades inherentes a la realización de intervenciones psicoterapéuticas en contextos residenciales. Ello pues, las características actuales de los centros donde viven los NNA, al interior de los cuales tienen lugar dinámicas muy diferentes a las de un programa ambulatorio, impiden contar con un setting apropiado para desarrollar las intervenciones. Esto trae como consecuencia que, en la práctica, muchas de las intervenciones que se terminan realizando al interior de estos centros tengan por objeto contener situaciones de crisis de los NNA y no intervenir la conducta infractora.

8

Entonces hay que ir aprendiendo a buscar estrategias para poder hacer la intervención. Cuando yo hablo de psicoterapia, es complejo y yo creo que en eso no nos podemos hacer los lesos, cuesta mucho hacer psicoterapia en un espacio residencial con las características que tienen los CREAD donde... nosotros acá estamos en la oficina ¿cierto? Y hay varias oficinas acá y hay niños pululando porque estamos en un centro donde los niños viven y los niños se descompensan y quieren que tú los atiendas ahora y vienen y te patean la puerta durante dos horas y tú estás conmigo y me estás tratando de hacer una psicoterapia porque era mi hora. Pero eso pasa todo el día a cada rato. O me estás atendiendo a mí y sientes que hay cinco niños corriendo por alrededor del techo porque se descompensaron, porque están aburridos o porque hace calor, cualquier cosas y te están llamando a ti. En ese contexto, es difícil generar un espacio psicoterapéutico (Funcionario del nivel local, Sename).

Finalmente, también pudo reportarse la existencia de dificultades al momento de establecer criterios para agrupar a los NNA en las distintas casas que conforman los centros residenciales, especialmente en los CREAD. En algunos, se ha optado por agrupar a NNA de edades similares sin importar su motivo de ingreso, y en otros a agruparlos por el motivo de ingreso sin importar su edad. Ambas alternativas generan dilemas para el servicio en la gestión de los NNA al interior de los centros residenciales:

Me refiero con esto que existen CREAD que distribuyen a los niños al interior de las casas por rango etario, otros que lo hacen por niveles de complejidad. Ambas formas tienen niveles de complejidad distinto, ambas generan alerta en la población cuando lo escucha, es decir, “¿pero cómo vas a juntar dos niños de 14, uno que delinque y otro que fue abusado por su papa?” “Están juntando peras con manzanas” “el servicio lo hace pésimo”. Si los junto por características de complejidad “pero cómo pones en una sola casa a puros cabros delincuentes, eso en el fondo es tener una olla a presión” coño, pero cómo los ubico entonces (Funcionario nivel local, Sename).

iv. Problemas de gestión derivados del sobreuso de la facultad del artículo 80 bis de la Ley N°19.968.

Esta norma faculta a los tribunales de familia a decretar medidas de protección aún cuando no exista en la región en donde el tribunal ejerce sus funciones disponibilidad de oferta programática, quedando en tal caso el Sename obligado a pesar de ello a darle cumplimiento inmediato. La existencia de esa facultad fue valorada por los jueces de familia entrevistados de manera positiva, pues según indican ha servido en la práctica para hacer frente a las listas de espera existentes en muchos programas de intervención y a deficiencias de los proveedores en la gestión de los mismos:

Nosotros no podemos poner sobre la espalda de los niños las deficiencias de las políticas públicas, o sea, nosotros tenemos facultades legales (...) está en la ley, no inventamos el 80 bis, y no solo eso, está la Convención de los Derechos del Niño, están las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, están las Directrices de Naciones Unidas, están las Reglas de Brasilia, de Riad (...) Que se organicen ellos (Sename), si ellos, con el presupuesto que el parlamento les dé, o el país, se preocupa que tanto -no sé qué- o sea, en el fondo, no es un tema nuestro, nosotros trabajamos con nuestras facultades legales (Juez de familia).

Sin embargo desde el punto de vista de Sename pudo reportarse una visión crítica a la forma en que esta facultad legal es utilizada por algunos tribunales de familia, la que a juicio de algunos directivos del servicio que fueron entrevistados en ocasiones es utilizada excesiva e innecesariamente, generándole al Sename problemas de diversa naturaleza. Por ejemplo, en ocasiones se indica que jueces de familia obligan a programas del Sename a recibir a NNA, en circunstancias que éstos realizan intervenciones que no son necesariamente las idóneas para las necesidades del NNA.

Otro de los problemas referidos, guarda relación con el uso excesivo de esta facultad por parte de los jueces de familia, quienes la invocan sin contar con información actualizada sobre los cupos disponibles del programa o la magnitud de su lista de espera, ejerciéndola en momentos en que el programa tiene cupos disponibles para el ingreso inmediato del NNA. Esto en la práctica trae como consecuencia que el Sename deba generar un doble pago al organismo colaborador que ejecuta el programa, pues debe pagar el cupo que no utiliza y aquel que se utiliza invocando el artículo 80 bis.

(sobre el 80 bis) ... está siendo implementado de forma inadecuada desde la judicatura. O sea, tú no puedes forzar un ingreso sin saber la realidad real de cada proyecto por una orden judicial (...) el 80 bis es obligar a atender a un niño por una orden judicial saltándose lista de espera, saltándose flujo normal, pero además pagando adicionalmente esa prestación (...) pongámonos un caso que no es tan extremo, o sea, que no es tan poco usual: yo tengo un tribunal que deriva por 80 bis 20 casos a un PPF. Yo espero -y así debiera ser- que ese PPF tiene que contratar recursos profesionales paralelos, porque tú estás pagando una prestación distinta. Tienes la subvención más el 80 bis. Entonces hoy día estamos haciendo cruces, porque lo que estamos haciendo es que, independiente de que venga con una orden de 80 bis, si yo tengo vacante, se cambia la calidad jurídica, pero yo no voy a pagar una prestación si yo tengo una vacante para atender (...) pero estamos haciendo los seguimientos y estamos quedando con el bolsillo roto, es un saco roto (...) nosotros pagamos el año pasado alrededor de 16 mil millones de pesos por 80 bis. Entonces algo está mal (Directivo del nivel nacional, Sename).

Como forma de paliar los problemas que genera en ocasiones el uso de la facultad del artículo 80 bis, directivos del servicio reportaron que se encuentran elaborando un proyecto piloto con los Juzgados de Familia en dos regiones del norte del país, para implementar un servicio de call center que permita a los jueces tener comunicación directa con funcionarios de servicio y que permita generar flujos de información que mejoren los problemas de coordinación antes mencionados.

8.3 Oferta programática pública nacional disponible desde la administración central del Estado.

En el apartado siguiente, se presenta la información relativa a la oferta pública nacional actual de prevención de la violencia y el delito disponible para niñas, niños y adolescentes menores de 14 años.

Se han buscado intervenciones de prevención primaria destinadas a toda la población menor de 14 años y que tengan por objetivo principal y explícito la prevención del delito o la reducción de la victimización, y de prevención secundaria, es decir, aquella destinada a evitar el desarrollo de conductas delictivas en grupos de alto riesgo de exhibirlas o desarrollarlas.

Cabe señalar respecto a los programas de prevención primaria de la violencia y el delito, que la oferta disponible en nuestro país es muy escasa. En atención a esto, se decidió incorporar programas primarios que tienen como destinatarios a NNA menores de 14 años, relacionados con la prevención del consumo problemático de alcohol y drogas y la prevención de la violencia en el contexto escolar y familiar, pertenecientes a las carteras de Senda y Servicio Nacional de la Mujer. Esto, debido a que abordan factores de riesgo particularmente relevantes en la explicación de las conductas delictivas a edades tempranas.

8.3.1 Oferta Servicio Nacional de Menores (Sename)

El Sename es la repartición del Estado que provee la mayor parte de la oferta especializada disponible en Chile. Esta se encuentra compuesta, en primer lugar, por intervenciones administradas directamente por el Servicio, que se desarrollan en el ámbito de los cuidados alternativos, tales como los Centros de Reparación Especializada y los Programas de Familia de Acogida. En segundo lugar, existe una serie de programas que se enmarcan en cuatro líneas de acción, que se adjudican, vía concursos públicos, a Organismos Colaboradores Acreditados (OCA). Las líneas de acción son: Centros residenciales, Oficina de Protección de Derechos (OPD), Diagnóstico y Programas (Sename, 2016a).

Los programas que se detallan a continuación no necesariamente tienen como destinatarios declarados dentro de sus orientaciones técnicas a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, sin embargo, se trata de la oferta a la que suelen ser derivados, en un contexto en el que se advierten importantes brechas de cobertura. Por otra parte, la ausencia de mención explícita a esta población, tal como fue relevado en algunas entrevistas, también podría deberse a la intención explícita del Servicio de no referirse a este grupo etario como sujetos que realizan conductas delictivas o como infractores de ley. En atención a lo anterior, no existe una gran cantidad de oferta especializada en la prevención del delito, siendo excepcionales los

8

programas que hacen referencia a la conducta delictiva, transgresora o infractora de NNA y que tenga por objetivo abordarla. Ejemplo de este tipo de programa especializado que sí hace esta referencia explícita y que tiene como destinatarios a NNA infractores inimputables es el Programa de intervención Integral Especializada (PIE) 24 Horas.

En la práctica, esta situación implica que los actores evalúen cada caso, analizando la concurrencia de otros factores y luego, conforme a las necesidades y antecedentes de vulneraciones diagnosticados, se derive a los NNA menores de 14 años infractores a alguno de los programas existentes en la red. Por lo tanto, los programas que se describen a continuación son los programas a los que NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas son derivados en la práctica dentro de este esquema.

El siguiente cuadro sistematiza los programas a los que se hará referencia a continuación, indicando para efectos de referencia, la edad de su población objetivo y si explícita dentro de sus objetivos la intervención o prevención de conductas delictivas:

Cuadro n°1: Listado de programas provistos por Sename que reciben a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

Nombre	Sigla	Edad población objetivo (regla general)	La prevención de conductas delictivas se encuentra explícita en sus objetivos
Centro de reparación especializada de administración directa	CREAD	NNA entre 6 a 18 años.	No
Residencia de protección para mayores y Residencia para mayores con programa especializado adosado	RPM / REM-PER	NNA entre 6 a 18 años	No
Residencias especializadas para mayores con programa especializado adosado	RSP-PER	NNA entre 12 a 18 años	No
Residencias especializadas de protección	RSP	NNA entre 12 a 18 años	No
Oficina de Protección de Derechos	OPD	NNA entre 0 a 18 años	No
Programa de Intervención Breve	PIB	NNA entre 0 a 18 años	No
Programa de Prevención Focalizada	PPF	NNA entre 0 a 18 años	No
Programa especializado en niños, niñas y adolescentes en situación de calle	PEC	NNA entre 0 a 18 años	No
Programa de Intervención Especializada en niños, niñas y adolescentes que presentan conductas abusivas de carácter sexual	PAS	NNA entre 10 a 18 años	Sí
Programa de intervención Integral Especializada tradicional	PIE	Preferentemente entre 10 a 18 años de edad	No
Programa de Intervención Integral Especializada 24 Horas	PIE 24 Horas	Preferentemente entre 10 a 16 años de edad	Sí
Programa de protección especializada en reinserción educativa	PDE	Menores de 18 años derivados de los programas PIE (80%), OPD, PIB, PPF, Salud mental o MST (20%)	No

Programa de protección especializada para niños, niñas y adolescentes con consumo problemático de alcohol y otras drogas	PDC	Menores de 18 años derivados de los programas PIE (80%), OPD, PIB, PPF, Salud mental o MST (20%)	No
Programa de Prevención Comunitaria	PPC	NNA entre 10 a 18 años	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en <http://www.sename.cl/web/> y <http://www.programassociales.cl/>

i. Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD)

Descripción general

Los CREAD constituyen la oferta residencial que es administrada directamente por el Estado. En el nivel nacional existen 11 Centros ubicados en diversas regiones del país³⁰. Esta oferta se hace cargo de manera inmediata de las necesidades de protección de los NNA y despliega intervenciones tendientes a resguardar los derechos de protección, la reparación de daños y la restitución de derechos (Sename, 2016a).

Los CREAD son los sucesores y una de las respuestas a la crisis del modelo residencial de los Centros de Tránsito y Distribución (CTD).

Estructura y modelo de gestión del programa

Los destinatarios de los CREAD son NNA gravemente vulnerados menores de 18 años, menores de 14 años que requieren una internación provisoria por ausencia de familia o porque su protección requiere de la separación de ella. Además, los sujetos de atención de los CREAD se caracterizan por presentar múltiples intervenciones fallidas, lo que se relaciona con procesos de rechazo, baja adherencia y sobreintervención, que generan el riesgo de agravar y volver crónicos los síntomas que presentan (Sename, 2016a).

En virtud del rango etario de la población intervenida, los CREAD distinguen entre:

Modalidad de Centro Especializado, CREAD para atención de lactantes y pre-escolares (niños y niñas menores de seis años de edad),

CREAD para atención de niños y niñas mayores de seis años pero menores de 18 años.

Los CREAD centran su intervención en tres componentes: i) atención residencial; ii) evaluación diagnóstica en profundidad e; iii) intervención especializada que puede ser individual, familiar y/o comunitaria (Mideso, 2015). En tal sentido:

- Respecto del componente atención residencial, se busca brindar protección y cuidado a toda la población ingresada, velando por el resguardo de derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vestuario, salud, educación y la participación en actividades de acuerdo a su etapa evolutiva.

- El componente de diagnóstico es una instancia que permite evaluar la magnitud del daño de los NNA ingresados e identificar sus recursos personales, con el fin de elaborar un Plan de Intervención Individual (PII). Para ello el CREAD realiza sesiones psicológicas de diagnóstico a nivel individual y trabajadores sociales llevan a cabo entrevistas familiares, visitas domiciliarias y trabajo en red.

Las intervenciones especializadas consisten principalmente en psicoterapias (individual y familiar), en el ámbito

30. Existen CREAD en 6 regiones del país: Arica y Parinacota, Valparaíso, Santiago, Maule, Biobío y Araucanía. En las restantes regiones, la oferta residencial se cubre con residencias administradas por colaboradoras.

8

social (habilitación familiar mediante sesiones o trabajos grupales, contacto con redes, talleres psicoeducativos y pre laborales) y en el nivel comunitario se fortalece el trabajo en red y la co-intervención que demanda contactos frecuentes y coordinación de los profesionales. En las intervenciones reparatorias participan los integrantes de los equipos profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales, profesores), técnicos, niños, niñas y sus referentes adultos (padres, familiares, profesores).

La permanencia del NNA en el CREAD dependerá de los procesos de intervención reparatorios y de los tiempos individuales de cada sujeto, que pueden llegar a 36 meses. Finalizado el proceso de intervención, se solicita el egreso al tribunal competente, el que podrá acoger o no la solicitud (Mideso, 2015).

Durante su ejecución, el programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

ii. Residencia de protección para mayores (RPM) y Residencia para mayores con programa especializado adosado (REM-PER)

Descripción general

Se trata de centros residenciales tercerizados por el Estado que procuran dar a NNA acceso a derechos básicos (Sename, 2016a). Esta modalidad programática está destinada a la protección de NNA mayores de seis años hasta los 18 años que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad socio-familiar, los que por dicho motivo son ingresados a un sistema transitorio alternativo de protección residencial. La residencia debe procurar el resguardo de derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vestuario y salud. Cabe señalar que los REM-PER son los continuadores de los RPM, por lo tanto, una vez que se venza el período por el que fueron licitados, los RPM se extinguirán o bien transitarán y serán substituidos por REM-PER que constituye el modelo que se está aplicando a ambas modalidades residenciales y que se describe a continuación.

Estructura y modelo de gestión del programa

Los destinatarios de estos programas son NNA entre 6 y 17 años 11 meses y 29 días, ingresados en virtud de una medida de protección judicial dictaminada por un Tribunal de Justicia ante una situación de grave vulneración de derechos. Conforme al Artículo 2° de la Ley Orgánica N°2.465 de Sename, esta hipótesis de vulneración se configura cuando no se dan las circunstancias mínimas que permiten asegurar el desarrollo normal e integral del NNA, por parte de la persona que tenga su tuición.

Excepcionalmente, podrán ser ingresados niñas o niños menores de seis años cuando sus hermanos mayores hayan sido ingresados en este tipo de establecimiento. En el marco de este programa se consideran, igualmente, sujetos de atención a las familias o adultos de referencia de los NNA, con quienes los profesionales de la residencia deben realizar diversas intervenciones, con miras a favorecer el egreso.

Todos los NNA que acceden a esta modalidad residencial lo hacen en virtud de una orden judicial emitida por un Tribunal de Familia.

El objetivo general del programa es contribuir a la restitución de derechos de NNA gravemente vulnerados, mediante una intervención residencial transitoria, desarrollada bajo estándares mínimos de calidad.

Dentro de sus objetivos específicos se encuentran (Sename, 2016b):

- a. Satisfacer necesidades básicas de bienestar.
- b. Realización de acciones para la resignificación de experiencias asociadas a las graves vulneraciones de las que han sido víctima los NNA.

- c. Desarrollo de intervenciones destinadas a las familias y adultos de referencia de los NNA dirigidas al fortalecimiento de competencias parentales tendientes a la futura reunificación familiar en un contexto de protección.
- d. Preparar para la vida independiente a jóvenes adolescentes en aquellas circunstancias en las que no existe la posibilidad de reinserción o reunificación familiar.

La intervención contempla los siguientes componentes (Sename, 2016b):

- Atención familiar y social: en virtud de este componente, todas las residencias deberán implementar acciones oportunas de profundización diagnóstica y evaluación de competencias parentales, condiciones de cuidado que permitan identificar las necesidades y proyectar el egreso.
- Atención psicológica: dada las situaciones de vulneración que han padecido los destinatarios de los RPM y REM-PER, en las residencias se debe asegurar la atención psicológica especializada en población infantil, que promueva el fortalecimiento y el desarrollo socio-emocional y afectivo de los NNA.
- Atención educativa: la intervención socio-educativa se despliega con un enfoque reparador y busca dotar de herramientas individuales a los sujetos intervenidos.

El egreso de los NNA de los RPM y REM-PER se produce luego de un proceso de reinserción familiar que es acompañado y monitoreado por el equipo de profesionales que tendrá que evacuar un Informe Técnico de Egreso que debe ser remitido al Tribunal de Familia que dio origen al ingreso, para su respectiva aprobación.

El programa fue objeto de una evaluación de resultados durante el año 2014. Respecto a sus resultados cualitativos se destaca que los NNA durante el proceso de internación logran tomar conciencia de sus derechos y de la relevancia de participar en ciertos procesos de toma de decisión cuyos efectos recaerán en ellos. Asimismo, se aprecia que un sistema de reglas claras y la existencia de rutinas generarían una serie de efectos positivos en los NNA, como por ejemplo en sus habilidades sociales, hábitos y motivación por estudiar. Además, los niños y niñas identifican avances positivos en sus vidas en ámbitos tales como el escolar, prevención de consumo de drogas y adaptación social. (Sename, 2014b)³¹.

En cuanto a la información cuantitativa, se puede destacar que los indicadores de reingresos, mostraron que un 86,2% de los niños, niñas y adolescentes con más de seis meses de permanencia, no vuelven a ingresar a programas de la red Sename luego de 12 meses de haber egresado de las residencias. Este indicador disminuye a 82,9% cuando se considera un tiempo de 24 meses luego del egreso (Sename, 2014b: 85). En cuanto a los tiempos de permanencia de los niños, niñas y adolescentes en residencias, es posible señalar que el 34,5% egresó dentro de los tiempos establecidos en las bases técnicas (1 año). Al respecto, el informe sostiene que el hecho de que los NNA se encuentren internados durante un tiempo que se estima prudente de acuerdo a las bases técnicas, no asegura que los resultados de la intervención, tal como se está ejecutando en la actualidad, genere efectos positivos. Por el contrario, se ha podido constatar que aquellos que permanecen menos de un año tienden a tener un mayor porcentaje de reingreso y menores porcentajes de Planes de Intervención logrados (Sename, 2014b).

Entre las conclusiones más relevantes cabe mencionar que, en general, se observan bajos resultados respecto a las intervenciones de tipo familiar y psicoterapéutica, así como en la evaluación de las competencias parentales, tanto en la modalidad RPM como en REM PER.

En referencia a los reingresos, aproximadamente uno de cada cuatro niños/as y adolescentes reingresa a la red SENAME en un período de dos años luego del egreso de la residencia. Estos reingresos son principalmente a los Programas de Intervención Breve y a las Oficinas de Protección de Derechos. Finalmente, respecto del efecto de la residencialidad en la vida de los niños/as, hay cuatro ámbitos destacables: la resignificación de la experiencia, el camino hacia la constitución como sujetos de derechos, el desarrollo global de los niños/as y los cambios en las familias (Sename, 2014b: 89).

31. Sename (2014b). Evaluación de Modalidades Residencias para mayores (RPM) y Residencias para Mayores con Programa de intervención (REM-PER), Área de Supervisión y Evaluación de la Oferta, Departamento de protección y restitución de derechos, Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile.

8

*iii. Residencias especializadas para mayores con programa especializado adosado (RSP-PER)***Descripción general**

Se trata de un sistema residencial destinado a NNA de 12 hasta los 17 años 11 meses y 29 días, que debido a situaciones de grave vulnerabilidad socio-familiar son ingresados al sistema transitorio de cuidado. Al igual que la modalidad anterior, se trata de un modelo tercerizado por el Estado para brindar protección inmediata a los NNA (Sename, 2016a). La residencia debe procurar el resguardo de derechos y la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vestuario y salud. Dentro de la línea centros residenciales, se encuentra la modalidad de Residencias Especializadas, que están destinadas a proporcionar a los NNA la satisfacción de sus necesidades biopsicosociales en espacios formativos, que incorporen contención y apoyo afectivo, asegurando los servicios necesarios para su desarrollo integral (Sename, 2011b).

Estructura y modelo de gestión del programa

Son sujetos de atención de este programa residencial los pre-adolescentes, adolescentes y jóvenes entre 12 y 18 años³², que requieren intervención especializada, debido a las consecuencias negativas y prolongadas, en su desarrollo social, físico, afectivo, sexual, cognitivo y conductual, producto de las graves vulneraciones de derechos, tales como, negligencia grave, explotación sexual, situación de vida en la calle, drogadicción, conductas disruptivas y trasgresoras (inimputables) del entorno socio-familiar (Sename, 2016a).

Los NNA que ingresan a esta modalidad de intervención residencial lo hacen en virtud de una resolución judicial emanada de un Tribunal de Familia que busca cautelar los derechos y dar cese al contexto de vulneración. Además, las residencias podrán dispensar atenciones de urgencia, quedando obligadas a solicitar a la autoridad judicial, al día siguiente hábil, que adopte una medida al respecto (Sename, 2011b).

El objetivo general de la intervención es asegurar las condiciones de protección residencial transitoria a los NNA, mediante una intervención especializada, bajo estándares mínimos de calidad, contribuyendo al restablecimiento de los derechos vulnerados, especialmente, el derecho a vivir en familia.

Los objetivos específicos del programa son (Sename, 2011b):

- a. Satisfacer las necesidades biopsicosociales en un ambiente personalizado, de buen trato, reparador de las vulneraciones padecidas y facilitar la adherencia a las intervenciones.
- b. Realizar intervenciones psico-socioeducativas, terapéuticas y familiares.
- c. Asegurar la adquisición de destrezas de autonomía progresiva de los NNA conforme a su etapa de desarrollo y de preparación para la vida independiente en los casos que corresponda.
- d. Coordinar acciones con las redes locales, que permitan favorecer la integración social a los NNA así como facilitar a las respectivas familias, el acceso a beneficios asociados a sus roles de cuidado y crianza.

El egreso del programa se inicia en el momento en que el NNA reinicia de manera progresiva y monitoreada la vida con su familia o adulto significativo. En aquellos casos en que el NNA no cuenta con adultos responsables que puedan asumir su cuidado, se desarrolla un plan de intervención que prepara al NNA para la vida independiente.

Durante su ejecución, el programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

32. Excepcionalmente jóvenes mayores de 18 años y menores de 24 años, cuando se encuentren cursando estudios superiores acreditados, o cuando se requiera de manera imprescindible el ingreso de niños/as en el rango de 10 a 11 años.

iv. Residencias especializadas de protección (RSP)

Descripción general

Este programa forma parte del compromiso del Estado de brindar asistencia y protección a la infancia y adolescencia gravemente vulnerada en sus derechos.

Consiste en ingresar a un centro residencial a aquellos NNA privados de los cuidados parentales adecuados, mientras se realizan las acciones para restablecer su derecho a vivir en familia, fortalecer o mantener sus vínculos familiares, o de preparación para la vida independiente.

Estructura y modelo de gestión del programa

Los centros residenciales especializados tienen como destinatarios a NNA privados de su medio familiar, entre 12 a 17 años 11 meses y 29 días, que requieren intervención especializada, debido a las consecuencias, en el desarrollo social, físico, afectivo, sexual, cognitivo y conductual, de la grave vulneración de derechos de la que han sido víctimas.

El sujeto destinatario de esta modalidad de atención está conformado por NNA que participan de una serie de prácticas entrelazadas en contextos sociales y culturales particulares, caracterizados por distintas manifestaciones de exclusión o integración social precaria, que resultan en una sobreexposición permanente a situaciones de peligro y daño. El modo en que se entrecruzan estos factores puede asimilarse a una matriz de indicadores de peligro, daño o compromiso biopsicosocial en distintas áreas (individual, familiar, social-comunitaria, de salud, entre otras), lo que impide la reducción de las alternativas de intervención a cualquiera de estos ámbitos en forma individual y/o aislada (Sename, 2010c: 6-7).

Los NNA ingresan por derivación de los Tribunales de Familia. Además, de acuerdo a la Ley N°20.032, las residencias podrán dispensar atenciones de urgencia a casos que no hayan sido derivados por los tribunales, quedando entonces, obligadas a solicitar a la autoridad judicial al día siguiente hábil, que adopte una medida al respecto.

El objetivo general de este programa residencial es asegurar las condiciones de protección residencial transitorias, mediante una intervención especializada, bajo estándares mínimos de calidad, contribuyendo al restablecimiento de los derechos vulnerados, especialmente, el derecho a vivir en familia (Sename, 2010c).

Sus objetivos específicos son (Sename, 2010c):

- a. Satisfacer las necesidades biopsicosociales en un ambiente personalizado, de buen trato, reparador de las vulneraciones de derecho experimentadas que facilite la adherencia a las intervenciones.
- b. Realizar procesos de intervención en los ejes psicológico, social, educativo, terapéutico y familiar.
- c. Fortalecer las competencias parentales para la reinserción en familia.
- d. Asegurar la adquisición de destrezas de autonomía progresiva de los NNA de acuerdo a su etapa de desarrollo y de preparación para la vida independiente en los casos que corresponda.
- e. Coordinar acciones con las redes locales que permitan favorecer la integración social de los NNA y el acceso a beneficios a las familias, asociados a sus roles de cuidado y crianza.

El momento del egreso del NNA del programa residencial se da cuando éste ha reiniciado la vida con sus referentes familiares o adultos significativos, momento que es precedido por diversas acciones que buscan el acercamiento familiar y que son proyectadas y gestionadas desde el momento en que el NNA ingresa al programa. Asimismo, se evalúa el plan de trabajo desarrollado con los NNA, que deberá constar en un informe final que es enviado al tribunal que ordenó el ingreso y en el que se le solicita de manera fundada, el egreso o término de la medida protectorial.

8

En el caso de los adolescentes que no cuenten con una familia o adultos responsables que puedan asumir su cuidado, se desarrollarán planes de intervención que busquen fortalecer las habilidades para su egreso a la vida independiente. Conforme a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

v. Oficina de Protección de Derechos (OPD)

Descripción general

Conforme al artículo 4° de la Ley N°20.032, las Oficinas de Protección de Derechos son “instancias de atención ambulatoria de carácter local, destinadas a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia”.

El programa licita la administración y gestión de las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia. En general, las licitaciones son adjudicadas por los municipios y corporaciones municipales. Las oficinas deben atender a quienes acudan a ella en busca de ayuda ante situaciones de víctimas de alguna vulneración de derechos de la infancia. En las oficinas, se presta atención psicosocial y jurídica a los NNA y sus familias con vulneraciones de derechos asociadas a baja complejidad, y en aquellas vulneraciones de derechos asociadas a alta complejidad, se derivan a programas especializados del Sename. También se deben realizar actividades que busquen prevenir las vulneraciones de los derechos (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Estructura y modelo de gestión del programa

Las OPD están destinadas a la atención de NNA menores de 18 años, que se encuentren en situación de vulneración de derecho y que hayan sido excluidos del ejercicio de los mismos (Mideso, 2015).

Las OPD reciben solicitudes de atención desde las redes y por demanda espontánea. En este marco, el rol de la OPD es indagar si existe vulneración y determinar el curso de acciones a seguir, que pueden ser: diagnóstico de las vulneraciones padecidas por el NNA, en el caso de vulneración de derechos se deberá realizar la respectiva denuncia ante el Ministerio Público; la derivación al programa especializado de reparación, solicitar medidas de protección a favor del menor ante el Tribunal de Familia competente, en aquellos casos no constitutivos de delitos. La OPD deberá determinar según cada caso si realiza una coordinación, derivación o una intervención psicosocial. Para estos efectos, se considerará indispensable evitar la judicialización de casos por refractariedad de la intervención y/o por escasez de cupos en programas de la red Sename.

El objetivo general de las OPD es “contribuir a la Instalación de Sistemas Locales de Protección de Derechos que permita prevenir y dar respuesta oportuna a situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes a través de la articulación efectiva de actores presentes en el territorio como garantes de derechos, el fortalecimiento de las familias en el ejercicio de su rol parental, como de la participación sustantiva de las niñas, niños y adolescentes, familias y comunidad” (Sename, 2015a).

Los objetivos específicos de las OPD son los siguientes (Sename, 2015a):

- a. Incentivar la participación sustantiva de los niños y niñas, la familia y la comunidad en la promoción, protección y ejercicio de los derechos de la infancia.
- b. Otorgar atención psicológica, social y jurídica a niños, niñas y adolescentes y sus familias frente a situaciones de vulneración de derechos con los recursos propios de la Oficina de Protección de Derechos o bien derivándolos a la Red Especializada.
- c. Promover el fortalecimiento de las competencias parentales que corresponden a las familias, privilegiando aquellas acciones destinadas a evitar la separación del NNA de ésta o de las personas encargadas de su cuidado personal.

d. Fortalecer lazos colaborativos, articulados e integrados en redes, entre sectores y actores locales vinculados a la niñez, que permitan intercambiar información, desarrollar intervenciones complementarias y generar mecanismos eficaces de derivación, apuntando hacia la co-responsabilización de los garantes.

e. Promover la elaboración participativa de una política local de infancia, integrada en los instrumentos de gestión municipal, operacionalizada en un plan local, y que contenga, al menos: la promoción del enfoque de derechos, la institucionalización de redes colaborativas, el desarrollo y fortalecimiento de las competencias parentales y la promoción de la participación de los NNA, sus familias y la comunidad.

f. Generar acciones dirigidas a la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que permitan transversalizar el enfoque derechos, generando un lenguaje común.

El trabajo que realizan las Oficinas de Protección de Derechos, ha contemplado el abordaje desde dos componentes metodológicos: “Protección de derechos” y “Gestión Intersectorial, articulación territorial y participación de la niñez”. Estos componentes se encuentran interconectados y deben interrelacionarse en la práctica, con el fin de generar una respuesta integral a los desafíos que presenta el trabajo en niñez con enfoque de derechos, propiciando un sistema de alerta temprana (Sename, 2015a).

El egreso del programa se produce por término de la intervención, por orden de un tribunal o por derivación a otros programas (Mideso, 2015).

A este programa se le realizó una “Evaluación de efectos”, a cargo de la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (ACHNU) y de “Asesorías para el Desarrollo”, el año 2005. En esta, se evidencia que la implementación de las Oficinas de Protección de Derechos arroja resultados positivos especialmente valorados por los agentes locales ligados a los temas de infancia y por los usuarios como un lugar al cual pueden acudir en busca de apoyo ante problemas que los afectan relacionados con la infancia.

Los efectos en los usuarios fueron analizados principalmente a partir de entrevistas individuales con niño/as egresados y de la aplicación de una encuesta a adultos responsables de egresados de las OPD. En general, la opinión es que las OPD constituyen un espacio de confianza que los ha ayudado a sentirse mejor. Respecto de los efectos en el territorio, en opinión de los agentes locales vinculados a infancia, la OPD significó un aporte a la comuna en términos de que contribuye a la protección de los derechos de la infancia y a un mejor acceso a los diversos servicios sociales que ésta puede requerir (Prodeni-Asesorías para el Desarrollo, 2005).

Pese a los resultados generales positivos, se advirtieron desafíos en el ámbito de gestión eficaz del programa y coordinación intersectorial (Prodeni-Asesorías para el Desarrollo, 2005).

El año 2012 el Departamento de Protección de Derechos del Sename realizó un ejercicio de sistematización de buenas prácticas en el que se concluye, entre otras cosas, la necesidad de fortalecer a las OPD para que sean organismos asesores de los Municipios respecto de las políticas locales de infancia y crear una red formal a nivel central que incluya a todos los actores políticos y técnicos pertinentes. Se destaca, la necesidad de generar una oferta local apropiada, minimizando las brechas de cobertura, que permita a las OPD dar una respuesta pertinente a los casos que recibe (Sename, 2012d)³³

vi. Programa de Intervención Breve (PIB)

Descripción general

Los PIB constituyen una oferta a nivel secundario, de carácter ambulatorio y que dirige su atención a la prevención de la cronificación de vulneraciones de derecho ya presentes, y por lo tanto, a evitar su paso a situaciones de alta complejidad. El abordaje que propone este programa es de tipo interdisciplinario, con un énfasis en la intervención familiar. Se releva además, un fuerte componente de trabajo en redes y de gestión intersectorial (Sename, 2010b).

33. Sename (2012d). Sistematizando buenas prácticas: Estudio en seis OPD de la Región Metropolitana, Departamento de protección de derechos, Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile.

8

Estructura y modelo de gestión del programa

Los destinatarios de este programa son NNA entre cero y 18 años, afectados por vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad, habitantes de una comuna determinada o de una asociación de ellas. En esta definición, también se incluye a aquellos niños, niñas y adolescentes que presentan necesidades especiales, es decir, que presentan algún tipo de discapacidad física o psíquica.

Se entiende como de “mediana complejidad” aquellas situaciones y/o conductas que constituyen evidentes señales de alerta de cronificación de vulneraciones de derechos ya presentes, que provocan daño o amenazan los derechos de NNA, y que se manifiestan en diversos ámbitos de la vida de éstos, ya sea en el nivel personal, familiar o sociocomunitario (Sename, 2012c). Los NNA pueden ingresar a este programa a través de diversas vías, incluida la derivación de actores locales, como OPD, municipios, consultorios, escuelas, organizaciones comunitarias, entre otros. Asimismo, se contempla la posibilidad de detección directa del equipo o demanda espontánea de los usuarios. También corresponde derivación desde Tribunales de Familia siempre y cuando se trate de vulneraciones de derechos asociadas a situaciones de mediana complejidad que requieren de una intervención de nivel secundario, y que ya cuentan con un diagnóstico preliminar de la situación del NNA.

Los objetivos específicos del programa de intervención breve son (Sename, 2012c):

- a. Desarrollar factores protectores, que potencien habilidades conductuales, cognitivas y emocionales en los NNA.
- b. Favorecer el desarrollo de competencias parentales de las personas adultas significativas de los NNA.
- c. Promover la incorporación de actores territoriales relevantes, como garantes de derechos, para la solución de las vulneraciones detectadas y su sustentabilidad.

El programa comprende diversos niveles de intervención, entre ellos (Sename, 2012c):

- Nivel Personal: que se propone desarrollar, a través de diversas técnicas, individuales y grupales, habilidades conductuales, cognitivas y emocionales, en función de la situación de vulneración que esté viviendo el NNA, y sus fortalezas y recursos.
- Nivel familiar: dado que las principales vulneraciones de derecho asociadas a situaciones de mediana complejidad, se vinculan al entorno familiar, el énfasis de la modalidad se dirige hacia el trabajo con familias, especialmente, fortaleciendo competencias parentales entendidas como “las capacidades prácticas que tienen las madres y los padres o las personas adultas significativas, para cuidar, proteger y educar a sus hijos y asegurarles un desarrollo suficientemente sano” (Barudy y Dantagnan, 2010: 24 en Sename, 2012c).
- Nivel socio-comunitario: en este nivel los programas de prevención focalizada PIB deben desarrollar diversas acciones para promover la sustentabilidad de las intervenciones. Contempla la búsqueda y consolidación de garantes de derechos que faciliten la sustentabilidad de los cambios logrados tras la participación en el programa de prevención focalizada, visibilizando la importancia de la co-responsabilización en torno a la protección de los NNA, y evitando una sobre responsabilización de las familias o personas adultas significativas.

El egreso se produce cuando se ha superado la vulneración asociada a la situación de mediana complejidad que dio origen al ingreso del programa y cuando los factores de vulnerabilidad se han reducido notablemente y se cuenta con un contexto protector que pueda estar atento a la situación del NNA y autogestionar las acciones necesarias para la mantención de ese estado (Sename, 2012c).

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

vii. Programa de Prevención Focalizada (PPF)

Descripción general

Los PPF recogen la experiencia, resultados y aprendizajes de los PIB (Sename, 2015b). El programa interviene ante situaciones de vulneración de derechos de carácter moderado y relacionadas con el contexto familiar que afectan a NNA, y que no ameritan necesariamente la separación del grupo familiar, tales como maltrato psicológico leve a moderado; testigo de violencia intrafamiliar no constitutiva de delito; maltrato físico leve a moderado sin denuncias actuales en Fiscalía o policía; negligencia moderada no crónica; entre otras (Sename, 2016a).

El programa aborda a NNA con una mirada ecológica, por lo tanto, considera conjuntamente tanto al entorno familiar como el socio-comunitario. En general, busca dotar y fortalecer los recursos personales de NNA atendiendo a su etapa de desarrollo, mejorar las habilidades parentales entre los adultos responsables e integrar co-garantes del entorno familiar y comunitario que favorezcan la restitución de derechos (Sename, 2016a).

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa atiende a NNA de entre cero y menos de 18 años de edad, y a los adultos que se encuentran a cargo de éstos, afectados por vulneraciones de derechos relacionadas con su contexto familiar, que son de carácter moderado, tales como los mencionados en párrafos anteriores.

Las vías de ingreso a este programa, son por derivación de las redes locales, tales como establecimientos educacionales, centros de salud, municipio, otros programas u organizaciones del territorio. También pueden derivar otros proyectos de la red Sename como las OPD, Programas de Prevención Comunitaria (PPC), particularmente, casos priorizados del Listado 24 Horas, entre otros. También existe la posibilidad de ingresar por demanda espontánea de los involucrados.

El objetivo general del PPF es fortalecer las competencias individuales de los NNA y sus familias y/o adultos significativos, de manera de restituir derechos vulnerados asociados a casos de mediana complejidad, tales como negligencia moderada, testigo de violencia intrafamiliar no constitutiva de delito, maltrato físico y/o psicológico moderado, evitando su cronificación (Sename, 2015b).

Sus objetivos específicos son (Sename, 2015b):

- a. Fortalecer los recursos personales de los NNA en consideración a la etapa del desarrollo en la que se encuentran.
- b. Fortalecer competencias y recursos parentales de las familias o adultos a cargo de los niños, niñas o adolescentes.
- c. Promover la incorporación de co-garantes del entorno familiar y socio-comunitario que aporten a la restitución de derechos de NNA, facilitando la sustentabilidad de los cambios.

Se espera que los organismos colaboradores, a cargo de la ejecución del programa, desarrollen con sus respectivos equipos algunos de los siguientes modelos o estrategias metodológicos: modelo transteórico del cambio, entrevista motivacional y modelo contextual relacional centrado en los recursos. Como criterios transversales se sugiere tener a la vista los siguientes principios al momento de desplegar la intervención: la flexibilidad, aplicar un criterio promocional, de participación sustantiva y buen trato (Sename, 2013a).

El año 2015 el componente relativo a la generación de habilidades parentales fue objeto de monitoreo (Sename 2015g³⁴). De acuerdo a la información disponible el programa no ha sido objeto de evaluación de resultados o de impacto.

34. Sename (2015g). Informe de resultados de monitoreo: Evaluaciones de las competencias parentales y marentales en los programas de prevención focalizada (PPF), Área de supervisión y evaluación, Departamento de protección y restitución de derechos, Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile.

8

*viii. Programa especializado en niños, niñas y adolescentes en situación de calle (PEC)***Descripción general**

Se trata de un programa de atención psicosocial, terapéutico y socioeducativo que busca poner término a la situación de vida en la calle de NNA, adoptando medidas que aseguren la protección y el bienestar por parte de familiares o un adulto responsable. Para ello, el programa se propone lograr la resignificación de la experiencia de vulneración que originó la situación de calle, potenciar en la familia o adulto responsable las habilidades parentales, fortalecer el vínculo familiar, articular y coordinar los dispositivos locales y sectoriales según requerimientos de atención de los NNA y potenciar los recursos personales en pos de la autonomía y vida independiente de los adolescentes que carecen de red de apoyo (Sename, 2016a).

Estructura y modelo de gestión del programa

Son sujetos de atención del programa los NNA, menores de 18 años, que se encuentran viviendo o presentan prolongada permanencia en la calle, se relacionan en grupos de pares desarrollando circuitos callejeros en lugares públicos, y trasladándose entre territorios, bajo los puentes (denominados “caletas”) o en estaciones de trenes, por ejemplo. Se trata de NNA, cuya problemática está asociada a conductas tales como consumo problemático de drogas, reiterada conducta transgresora, explotación sexual comercial infantil o adolescente, mendicidad, entre otras (Sename, 2016a).

Los destinatarios del programa pueden ingresar ya sea por demanda espontánea o por la detección que realice el equipo que se encuentra en terreno. En aquellos casos en los que se advierte una vulneración grave de derechos junto con el ingreso al programa, corresponderá la judicialización de la causa ante Tribunales de Familia o realizando una denuncia ante el Ministerio Público, según corresponda (Ministerio de Justicia, 2015)³⁵.

Las principales causales de ingreso a este programa son abandono de hogar, abuso sexual impropio de menor de 14 años, inhabilidad de uno o ambos padres, interacción conflictiva con los padres o adultos a cargo, invitación directa del equipo a NNA que vive en sector de exclusión social, NNA de la calle, orden de protección de un tribunal competente, a solicitud del NNA, trabajo infantil, víctimas de abandono en la vía pública, víctimas de negligencia (Sename, 2013b).

El objetivo general del programa es contribuir a poner término a la situación de vida de y en la calle de los NNA, adoptando las medidas que aseguren la protección y bienestar por parte de familiares o adultos responsables.

Los objetivos específicos del programa son (Sename, 2013b):

- a. Lograr la resignificación de la experiencia de vulneración que lleva a los NNA a estar en situación de calle.
- b. Desarrollar y/o potenciar en la familia o adulto responsable las habilidades parentales y el vínculo familiar.
- c. Articular y coordinar los dispositivos locales y sectoriales según requerimientos de atención de los niños, niñas y adolescentes.
- d. Potenciar los recursos personales en pos de la autonomía y vida independiente de los adolescentes que carecen de red de apoyo.

Alguna de las características de la metodología utilizada en este programa son: i) la flexibilidad, que busca que el programa se ajuste a los requerimientos de sus destinatarios, permitiendo al NNA avanzar en cubrir de manera efectiva, sus necesidades más inmediatas tales como alimentación, salud, abrigo y techo; ii) intervención altamente estructurada, especialmente, en lo referido a la planificación de las acciones a desarrollar; iii) intensiva, en términos de la frecuencia de las acciones desarrolladas relativas a cada caso ingresado y; iv) multidimensional, ya que debe incorporar dispositivos de intervención individual, grupal y de redes orientados a los NNA, las familias y la comunidad (Sename, 2013b).

35. Bases Técnicas Línea Programas de Protección Especializada. Programas Especializados con Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC), Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile.

El egreso del programa se produce luego de un período de monitoreo y seguimiento una vez que han sido logrados los objetivos definidos en el plan individual de intervención.

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto. Sin embargo, cabe señalar que el año 2014, el área de evaluación de Sename realizó una línea base (Sename 2014c)³⁶ que bien podría ser utilizada en el futuro para evaluar los resultados del programa.

ix. Programa de Intervención Especializada en niños, niñas y adolescentes que presentan conductas abusivas de carácter sexual (PAS)

Descripción general

Se trata de un programa que aborda de manera específica circunstancias de violencia sexual, buscando prevenir que los NNA que cometen una agresión sexual reiteren este comportamiento. La agresión sexual es un fenómeno complejo que puede tener su origen en experiencias de vulneración en la infancia. La intervención temprana puede evitar la cronificación de esta conducta y contribuir a la protección de los NNA víctimas de este comportamiento (Sename, 2016a).

Como se puede apreciar, este es uno de los pocos programas que tiene por objetivo explícito intervenir conductas antisociales en menores de edad, además, se trata de una conducta en particular.

Este programa apunta al reconocimiento y responsabilización del NNA por los hechos vulneradores hacia otros, a la entrega de herramientas para prevenir la reiteración de la conducta sexualmente agresiva, así como a la resignificación de sus propias experiencias como víctima de graves vulneraciones de derechos y a la restitución de los mismos (Sename, 2016a).

Estructura y modelo de gestión del programa

Los destinatarios de este programa son NNA mayores de 10 años y menores de 18 años, que presentan conductas abusivas de carácter sexual, priorizando aquellos que se encuentran en residencias y presentan conductas abusivas de carácter sexual. También son sujetos de atención aquellos adolescentes entre 14 y 18 años, que sean formalizados por un delito sexual y reciban una sanción o medida en el medio libre (Sename, 2016).

Las vías de ingreso de NNA al programa PAS son principalmente dos: (a) una resolución judicial dictada por un Tribunales de Familia y, (b) la derivación desde la red Sename, teniendo como primera prioridad aquellos NNA que provienen de centros residenciales.

En los casos en que la demanda de atención proviene de una OPD o de la red Sename existente en el territorio y no se hayan realizado acciones judiciales, o en la eventualidad de demandas espontáneas de atención, se deberá coordinar las acciones para el ingreso del caso con la Dirección Regional correspondiente, para que a través de otros operadores jurídicos, se realicen las acciones judiciales pertinentes (Sename, 2016a). A este programa también podrán ser derivados NNA a quienes se les aplique una sanción bajo la aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.

El objetivo general del programa PAS es asegurar la interrupción permanente de conductas abusivas de carácter sexual que presenten NNA, a través de la evaluación de dichos actos, el fortalecimiento de factores protectores y la resignificación de las experiencias de grave vulneración de derechos vivenciadas.

Los objetivos específicos del programa son (Sename, 2015c):

36. Sename (2014c). Informe de Resultados: Línea base "Programas Especializados con niñas, niños y adolescentes en situación de calle, Área de Evaluación, Departamento de protección de derechos, Ministerio de Justicia, Gobierno de Chile

8

- a. La interrupción inmediata de las conductas abusivas de carácter sexual que presentan los NNA ingresados al programa.
- b. Desarrollar o fortalecer las competencias del NNA para enfrentar los factores de riesgo dinámicos, de reiteración de la conducta abusiva establecidos para cada caso.
- c. Fortalecer la capacidad de protección de los adultos a cargo, en los ámbitos evaluados como relevantes a partir de los factores de riesgo dinámicos de reiteración de la conducta abusiva establecidos para cada caso y de la etapa de desarrollo del NNA.
- d. Favorecer la resignificación de experiencias de maltrato o abuso sexual en NNA que fueron víctimas de este tipo de violencia.
- e. Favorecer la inserción socio-comunitaria del NNA a través del trabajo con las diversas redes complementarias del ámbito de la protección universal y especial de derechos.

El programa contempla una intervención psicoterapéutica al NNA que busca generar una relación de confianza, identificar los factores explicativos de la agresión sexual, favorecer el reconocimiento y la responsabilización, para posteriormente evaluar el comportamiento transgresor y adquirir recursos alternativos a esta conducta. En el caso de existir antecedentes de vulneraciones, estos también son abordados. En la intervención se contempla la participación del adulto significativo. Igualmente, y dado el impacto que la situación de agresión genera en las familias de los NNA que han manifestado conductas abusivas de carácter sexual, resulta de gran relevancia, el abordaje terapéutico y psico-educativo de sus implicancias, favoreciendo el desarrollo de estrategias de contención, protección y crianza (Sename, 2012a).

Se estima que la intervención dura aproximadamente 18 meses y el egreso se produce luego de un período de seguimiento en el que se evalúa la capacidad del NNA de recurrir y utilizar las herramientas enseñadas así como la capacidad del adulto responsable de identificar situaciones de riesgo, apoyar y contener al NNA. Eventualmente, el NNA puede ser derivado a otras redes para garantizar el ejercicio de sus derechos (Sename, 2012a).

El programa PAS fue objeto de una evaluación interna de procesos y resultados el año 2014. Respecto a los procesos, alguna de las conclusiones más importantes apuntan, a la necesidad de elaborar indicadores que permitan vincular la intervención con la interrupción de la conducta y en segundo lugar, respecto del trabajo con las familias o el adulto significativo, se identificó un bajo trabajo con éstas, principalmente, considerando que en el 63% de los casos la víctima es un familiar. Del mismo modo, se observa que en el nivel socio-comunitario, el acercamiento de las redes sociales desde el equipo hacia las familias, es bajo. Respecto de los resultados esperados o metas planteadas por las bases técnicas, se observa, a nivel general, que éstas no logran cumplirse a partir de los indicadores planteados para esta evaluación de la modalidad. Sin embargo, a pesar de los bajos resultados para las metas planteadas se observa que en la gran mayoría de los casos no existen reingresos por causales asociadas a conductas sexuales una vez egresados de los proyectos (Sename, 2014a)³⁷.

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de su impacto.

x. Programa de Intervención Integral Especializada (PIE)

Descripción general

El Programa de Intervención Integral Especializada es una intervención ambulatoria, que se orienta a la reparación del daño ocasionado por graves vulneraciones de derechos tales como, negligencia grave, abandono y explotación, a través de la interrupción de las vulneraciones, el desarrollo de competencias de los adultos a cargo para el ejercicio de la protección, y la intervención psicosocial y terapéutica reparatoria con los NNA. La intervención se realiza en coordinación con sectores

37. Informe final de evaluación. Intervención especializada en niños, niñas y adolescentes que presentan conductas abusivas de carácter sexual (PAS), Área de Evaluación Departamento de Protección de Derechos, disponible en: http://www.digitalmed.cl/sename/informe_final_PAS.pdf

complementarios como salud, educación, protección social, entre otros, con los que se busca desarrollar trabajo en red, que se concreta idealmente en un Plan de Intervención Individual Único con responsabilidades compartidas.

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa PIE tiene dos modalidades, una tradicional y otra con criterios de focalización en vulneraciones que conllevan conductas disruptivas y trasgresoras en las que participan NNA., llamado PIE 24 Horas.

xi. PIE Tradicional

El programa PIE tradicional busca generar una alternativa de intervención que aborde integralmente al sujeto de atención, evitando la fragmentación de las intervenciones, superando así un escenario de programas parcializados, con escasa articulación entre ellos y con otros actores en el territorio (Sename, 2016a).

El objetivo general de esta modalidad de intervención es asegurar los procesos de resignificación del NNA que presenta situaciones de alta complejidad y propiciar sus procesos de integración familiar y social. Por otra parte, sus objetivos específicos son (Sename, 2009):

- a. Facilitar la adherencia a una intervención orientada hacia el establecimiento de vínculos y el re-aprendizaje de la confianza en el mundo adulto.
- b. Favorecer la interrupción de situaciones que incrementan la vulnerabilidad y la posible invalidación de la intervención.
- c. Rescatar y desarrollar recursos personales, familiares y sociales para los NNA ingresados
- d. Promover las condiciones para el desarrollo de la autonomía progresiva de los NNA de acuerdo a su etapa evolutiva.
- e. Favorecer la construcción de un contexto protector en pro del bienestar psicológico y social del NNA.

Son destinatarios de este programa los menores de 18 años, preferentemente desde los 10 años de edad, que producto de las vulneraciones de derechos crónicas presenten sintomatología y problemas de integración social. Son sujetos de atención de esta modalidad, especialmente, víctimas de negligencia grave, abandono familiar y explotación, que presenten sintomatología y problemas de integración social como transgresión de derechos de otras personas, consumo de drogas, deserción escolar o prácticas abusivas de carácter sexual (Sename, 2016a).

Se considera como vía de ingreso la derivación desde Tribunales de Familia, así como de otros sectores y actores presentes en el nivel local tales como escuelas o consultorios (Sename, 2016a).

El egreso del programa se produce luego de un período de tres a seis meses que ha sido previamente planificado y establecido en el plan individual de intervención (PII). En aquellos casos en que el NNA haya ingresado por orden de un tribunal, se requerirá la autorización de éste para proceder al egreso definitivo.

Este programa fue objeto de una evaluación interna, realizada por la Unidad de Investigación y Sistematización (UIS) el año 2010. Algunas de sus principales conclusiones fueron (Sename, 2010a):

- Se observó, respecto de quienes no tenían ingresos previos a Unidades Policiales de Detención (UPD) al momento de ingresar a algún proyecto PIE, que el 49% continuó sin tener ingresos a comisarías después de seis meses de egresado del programa, mientras que el 51% restante mostró al menos un ingreso durante o después de su paso por el PIE.
- Del grupo que presentaba un ingreso a UPD previo a su ingreso al PIE, el 55% interrumpió esta trayectoria egresando del PIE sin sumar nuevos ingresos. Los grupos, sin embargo, no mostraron diferencias significativas.
- Pese a tratarse de un programa pensado para los casos más complejos, la mayor parte de los cupos son utilizados por casos de menor complejidad.

8

-De los grupos identificados en el análisis, aquel ligado a un perfil infractor es el que muestra mayor simultaneidad y cronificación de problemáticas. Le sigue el grupo denominado “con problemas conductuales”, que sin dar muestras de mayor cronificación de las problemáticas, sí da cuenta de una trayectoria intensa, incipiente y de riesgo de cronificación de prácticas entendidas como transgresoras. Este grupo se encuentra mayoritariamente en la adolescencia temprana. Finalmente, se encuentra el grupo denominado “en vulneración”, en el que no se observa mayor presencia de prácticas transgresoras.

-Se obtienen mejores resultados con el grupo denominado “con problemas conductuales”, seguido por el grupo llamado “en vulneración” y finalmente, por el grupo asociado a perfil infractor. Sin embargo, es este grupo el que presenta un menor impacto en términos de interrupción de trayectoria de infracción de ley y explica la mayor cantidad de reingresos, tanto a la Red Sename como a UPD, por lo que es clave focalizar intervenciones en este grupo.

-El impacto del programa, medido en la reducción de los reingresos de niños y niñas a unidades policiales de detención y a programas de la Red Sename destinados a atender situaciones de igual o mayor complejidad que el PIE, es inversamente proporcional al nivel de complejidad que NNA presentaban al momento de ingresar a los proyectos. Esto es, los reingresos tienden a disminuir en el grupo de NNA bajo el rótulo de vulneración, mientras que para los otros dos grupos, la disminución de los reingresos no es significativa.

xii. PIE 24 Horas

Esta modalidad especializada de PIE es igualmente una intervención de carácter ambulatorio. Focaliza su atención en la interrupción de aquellas situaciones que han sido conceptualizadas como de alta complejidad, la restitución de derechos vulnerados y la reparación de daños asociados a dichas vulneraciones, como también a la interrupción de conductas transgresoras. Esta modalidad se inicia ante la detección de un alto número de NNA involucrados en casos complejos de vulneración y conductas transgresoras, en el marco del Programa 24 Horas, que es un modelo de gestión territorial. El abordaje propuesto para esta modalidad es de tipo multidisciplinario, con una orientación principalmente psico y socioeducativa, además de psicoterapéutica, sostenida en una metodología de sistema de tutorías, que acompaña a los NNA y sus familias en sus territorios, siendo un elemento clave de esta modalidad el componente de trabajo en redes y de gestión intersectorial.

Los PIE 24 Horas cuentan además, con dos dispositivos complementarios con foco en reinserción educativa (PDE) y tratamiento del consumo problemático de drogas (PDC) (Sename, 2016a), los que serán analizados más adelante.

Los siguientes son los elementos que distinguen esta modalidad de la tradicional (Sename, 2015d):

-Vía de Ingreso: se contempla una coordinación preferente -en términos de vías de ingreso- con el “Programa de Seguridad Integrada (PSI) para Niños, Niñas y Adolescentes 24 Horas”, de Carabineros de Chile.

-Focalización Barrial: su focalización territorial se centra de manera exclusiva en un sector específico de la comuna donde se localiza, de acuerdo a la concentración de ingresos a Unidades de Carabineros por vulneración de derechos o transgresión de normas, lo que incide en la posibilidad de adecuaciones metodológicas relevantes en términos de inserción en el territorio y de intervención en redes. Por lo tanto, no se trata de un programa de cobertura nacional como el PIE Tradicional.

-Asesoría Técnica y control de gestión: su incorporación como parte de un conjunto de proyectos asociados a la implementación de un proceso específico de asesoría técnica y control de gestión encabezado directamente por un equipo de la Dirección Nacional de Sename, en coordinación con las Direcciones Regionales del Servicio.

-Articulación con otros proyectos y servicios implementados especialmente en el marco del programa: como se mencionaba anteriormente, se incluye la implementación de proyectos comunales de intervención especializada en NNA con consumo problemático de drogas (PDC), al igual que proyectos de reinserción educativa en caso de desescolarización (PDE). Estos proyectos son complementarios a la intervención del PIE 24 Horas y constituyen un recurso para procesos de derivación e intervención conjunta. Por lo tanto, cada uno de estos proyectos (PDE y PDC), estará destinado preferentemente a los NNA que así lo requieran, entre aquellos identificados y atendidos por el PIE 24 Horas.

El objetivo general de esta modalidad es contribuir a la interrupción y resignificación de situaciones de vulneración de derechos y prácticas transgresoras de NNA en situaciones de alta complejidad provenientes preferentemente del PSI 24 Horas.

Los objetivos específicos de esta modalidad de intervención PIE 24 Horas son (Sename, 2015d):

- a. Desarrollar procesos de intervención a nivel individual y familiar orientados a la interrupción de vulneraciones de derechos.
- b. Desarrollar procesos de intervención orientados al desarrollo de habilidades cognitivas y emocionales de los NNA atendidos por el proyecto.
- c. Desarrollar procesos de intervención orientados a desarrollar habilidades sociales y conductuales que favorezcan la inclusión social de los NNA atendidos por el proyecto.
- d. Desarrollar procesos de intervención orientados al fortalecimiento de las funciones parentales normativas y de cuidado, en las familias o referentes adultos de los NNA atendidos por el proyecto.
- e. Desarrollar acciones de coordinación y colaboración permanente con dispositivos de intervención complementarios al PIE u otros que forman parte del Programa 24 Horas o de la red local de atención, en aquellos casos de niños, niñas o adolescentes o las familias que lo requieran.

Los destinatarios de esta modalidad del PIE son NNA, preferentemente entre 10 y 16 años, en situaciones de alta complejidad, preferentemente derivados desde los organismos comunales encargados de la administración del Programa 24 Horas³⁸. Sus principales sujetos de atención corresponderán principalmente a NNA menores de 14 años que cometen ilícitos por los que resultan inimputables ante la ley; población de NNA que presentan reingresos alternantes entre vulneración de derechos e infracción de norma (cuando éstas no constituyen delitos que ameriten sanción); y población que presenta reingresos por infracción de normas, al tratarse de faltas entre los 14 y 16 años (ver Ley N°20.084 y N°19.968).

Se entenderá que se debe dar inicio al proceso de egreso, cuando se observe el cumplimiento de lo establecido en el plan de intervención individual, en consideración a la evaluación de los logros que efectúe el o los equipos interventores (para el caso de simultaneidad de atención), los NNA y sus familias. Es importante señalar que, para el caso de población atendida de manera complementaria por proyectos PDE, PDC y equipos ambulatorios de salud mental, el egreso deberá realizarse una vez que se cumplan los objetivos asociados al plan de intervención. Esto, porque una vez egresado del PIE, se entenderá automáticamente egresado de los PDE y PDC (Sename, 2015d).

Se espera que el proceso de intervención total sea de 15 meses, en el cual 12 meses sean dedicados a la etapa de acogida/ ingreso/encuadre hasta la co-construcción y co-ejecución del PII, y los últimos tres meses para la etapa de egreso. Sin embargo, podrán existir casos excepcionales que impliquen un mayor tiempo de atención y que requerirán ser debidamente fundados (Sename, 2015d).

Esta modalidad del PIE, a diferencia del tradicional, no cuenta con evaluaciones y sólo se realiza una mención en un ejercicio comparativo en la evaluación realizada a la modalidad tradicional. Sobre los casos que ingresan al PIE 24 Horas se señala que éstos, al momento de derivación al programa, en promedio cuentan con antecedentes de un mayor número de ingresos a unidades policiales, que los casos que son derivados al PIE tradicional. Sin embargo, esta tendencia se revierte significativamente en el período de intervención y egreso, en que los casos derivados a la modalidad PIE tradicional aumentan de manera relevante los ingresos a UPD, generando en definitiva, que el total de ingresos a UPD sea mayor en el grupo que ha recibido el formato tradicional de la intervención PIE 24 Horas (Sename, 2010a: 33).

38. Los organismos a cargo de la administración del Programa 24 Horas pueden ser Equipo de Detección Temprana, Oficina de Protección de Derechos o la Oficina de Infancia de la comuna.

8

*xiii. Programa de protección especializada en reinserción educativa (PDE)***Descripción general**

La desescolarización ha sido reconocida como un importante factor de riesgo para el aumento en los niveles de exclusión social, así como para el inicio y mantención de conductas transgresoras y conflictos con la justicia. En atención a esto, se desarrolla el PDE.

Se trata de una intervención que desarrolla su labor de manera complementaria a otros dispositivos del programa 24 Horas, principalmente PIE. Su modelo de intervención tiene una fuerte orientación pedagógica, en coordinación con la intervención psicosocial que desarrolla el programa derivador. Desarrolla su trabajo utilizando metodologías participativas que conectan los contenidos curriculares con las experiencias vitales y del contexto territorial en los cuales NNA desarrollan sus vidas. Además, trabaja en redes para re-conectar o conectar a sus participantes con espacios educativos y culturales, como también sensibilizar sobre el derecho a la educación (Sename, 2016a).

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa está destinado a NNA menores de 18 años derivados exclusivamente por los proyectos PIE (80%) y otros proyectos de la Red 24 Horas, específicamente, OPD, PIB o PPF, Salud Mental y Terapia Multisistémica (20%), con más de un año fuera del sistema escolar, o bien que se encuentran con menos de un año fuera del sistema escolar, pero con al menos un año de rezago escolar.

El objetivo general de los PDE es contribuir a la reinserción educativa de NNA con al menos un año de desescolarización atendidos por los proyectos PIE 24 Horas (Sename, 2015e).

Sus objetivos específicos son (Sename, 2011c):

- a. Promover la reinserción y permanencia en el sistema educacional formal (básica, media, adultos) de niños, niñas y adolescentes con al menos un año de desescolarización.
- b. Promover la inserción y permanencia en instancias alternativas de educación en el ámbito laboral en población adolescente mayor de 15 años, con al menos un año de desescolarización.
- c. Brindar apoyo pedagógico orientado a la nivelación de estudios, a través de otras alternativas educativas.
- d. Fortalecer en los NNA atendidos, el sentido de la escuela como espacio formativo y de integración social.
- e. Favorecer en los NNA atendidos, competencias básicas en matemáticas, de lectura y escritura, para facilitar el aprendizaje escolar.

Promover la participación familiar en los procesos de reinserción educativa y/o capacitación laboral.

Se ha establecido que el diseño de esta intervención de reinserción escolar, debe contemplar ciertos aspectos esenciales tales como (Sename, 2011c):

- El diseño e implementación de rutas de aprendizaje: que implica la planificación del proceso pedagógico, definición de objetivos, contenidos y actividades a realizar para el desarrollo de las competencias educativas.
- El desarrollo de estrategias pedagógicas en torno a saberes previos y necesidades de aprendizaje: esto trae consigo la participación de los NNA en el diseño de los procesos de intervención educativa.
- Diseño de material didáctico: se deberá elaborar material didáctico que responda a los diagnósticos pedagógicos y a las estrategias establecidas en los planes de intervención.
- La articulación entre la acción pedagógica desarrollada por el PDE y la intervención socioeducativa realizada por el

PIE. Dicha articulación permitiría, por ejemplo, considerar el contexto educativo de la intervención del proyecto como uno de los escenarios para el desarrollo de habilidades sociales implementado por el PIE y su necesario refuerzo desde el contexto educativo.

El egreso del PDE estará dado por la evaluación del logro de los objetivos y resultados contemplados en el proceso de intervención, en el marco del Plan de Intervención conjunto con el proyecto PIE y los plazos previstos para esta intervención, aun cuando el egreso del proyecto no coincida con el egreso del Programa PIE.

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

xiv. Programa de protección especializada para niños, niñas y adolescentes con consumo problemático de alcohol y otras drogas (PDC)

Descripción general

Se trata de una intervención con enfoque multidisciplinario, con una orientación principalmente clínico, psico y socioeducativa. Los PDC desarrollan su labor de manera complementaria a otros dispositivos del Programa 24 Horas, principalmente PIE.

Dado el carácter intersectorial del Programa 24 Horas, resulta especialmente relevante la articulación, el trabajo en redes y la gestión intersectorial. En esos términos y, junto con constituir una situación de vulneración que atenta contra las posibilidades efectivas de integración social de NNA, es imprescindible abordar el consumo problemático de drogas en tanto ha sido reconocido como un importante factor de riesgo para el aumento en los niveles de exclusión social, así como para el inicio y mantención de conductas transgresoras y conflictos con la justicia. Ante ello, es un eje prioritario en la implementación del PDC, el desarrollo de dispositivos especializados de intervención orientados a contribuir a la interrupción del consumo de drogas en NNA, a través de estrategias de intervención con un eje clínico, psicológico, social y educativo complementario a las intervenciones desarrolladas por los PIE 24 Horas (Sename, 2016a).

Estructura y modelo de gestión del programa

Este programa está destinado a NNA menores de 18 años atendidos preferentemente por los proyectos PIE (80%) y otros proyectos de la Red 24 Horas, específicamente, OPD, PIB o PPF, Salud Mental y Terapia Multisistémica (20%) de la comuna, a través de su incorporación a dispositivos especializados de tratamiento.³⁹

El objetivo general del programa es contribuir a la interrupción del consumo problemático de alcohol y/u otras drogas, en NNA.

Sus objetivos específicos son (Sename, 2015f):

- a. Brindar atención terapéutica ambulatoria a los NNA atendidos en el PIE, que presenten consumo problemático de alcohol u otras drogas y sus consecuencias asociadas, y a sus familias.
- b. Promover la problematización del uso de alcohol y otras drogas y sus consecuencias, en NNA y sus familias, con consumo problemático.
- c. Brindar tratamiento especializado orientado a la interrupción del consumo problemático de alcohol y otras drogas en NNA.

³⁹. Cabe señalar, respecto de aquellos casos que cumplen 18 años estando en el programa, podrán ser atendidos conforme a lo que señala el Artículo 2 del Decreto de Ley 2.465 del año 1979, del Ministerio de Justicia, Ley Orgánica del Servicio Nacional de Menores, respecto de la continuidad de atención de adolescentes mayores de 18 años que están en procesos de escolaridad, hasta los 24 años.

8

d. Contribuir al fortalecimiento de una dinámica familiar que favorezca los cambios en los NNA, a través de la participación activa de las familias en procesos terapéuticos y socioeducativos.

e. Desarrollar acciones de coordinación y colaboración permanente con dispositivos de intervención especializada (PIE, PDE y equipos de salud), que forman parte del Programa 24 Horas y de la red de atención especializada en la temática (unidades de corta estadía, residencias especializadas, entre otros), en aquellos casos en que NNA y familias que lo requieran.

En el caso de las bases técnicas de este programa, se presenta un perfil de los usuarios (2012b). Se trata de NNA menores de 18 años, derivados por los proyectos PIE implementados en el marco del Programa 24 Horas, que presentan consumo problemático de alcohol y drogas. Para el caso de niños o niñas menores de 12 años, todo consumo, lícito o ilícito, –independientemente de su cantidad o frecuencia- será considerado problemático. Además, se trata de NNA que presentan dificultades sociales y académicas en la escuela, tales como, retraso escolar, pre-deserción, absentismo escolar, deserción escolar o *bullying*. Lo anterior, está acompañado por la presencia de problemas psicosociales en el nivel familiar (maltrato, negligencia, abandono, VIF, abuso sexual, problemas de normas y límites, cesantía, etc.). Igualmente, se aprecia la concurrencia de situaciones de transgresión de normas o faltas y de comorbilidad psiquiátrica.

Cumplidos los objetivos terapéuticos, se da inicio al plan de egreso, el que debe realizarse con el NNA, la familia o el adulto prosocial y el equipo PIE. El egreso del proyecto estará dado por la evaluación del logro de los objetivos y resultados contemplados en el proceso de intervención, en el marco del Plan de Intervención conjunto con el proyecto PIE y eventualmente el PDE y el equipo de salud mental. Los plazos previstos para esta intervención, aun cuando el egreso del proyecto no coincida con el egreso del Programa PIE deben coordinarse respecto del egreso. Los criterios para establecer el egreso desde el PDC, deben ser coordinados con los programas PIE, tanto por razones técnicas (nivel de logro de los objetivos y acompañamiento o seguimiento de los mismos)- como administrativos (registro en la base de datos).

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

xv. Programa de Prevención Comunitaria (PPC)

Descripción general

El programa, dada la necesidad de fortalecer los sistemas de detección temprana en el territorio, busca generar un conjunto de acciones tempranas y colaborativas para que sean desplegadas por distintos actores de la comunidad, con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos y prevenir sus vulneraciones, en un barrio o territorio determinado. De este modo, alguno de los actores claves serán las distintas personas que pueden aportar en este proceso tales como los propios NNA, padres, madres, familiares extensos, vecinos, organizaciones locales, grupos no organizados y las instituciones de la comunidad pertenecientes a las áreas de salud, educación, iglesias, entre otros (Sename, 2010d).

Estructura y modelo de gestión del programa

Los destinatarios de esta intervención comunitaria son principalmente NNA de entre cero y 18 años, que habitan un territorio específico (barrio, población o sector). Sin discriminación de sexo, etnia o necesidades especiales, enmarcados dentro del alcance de este modelo. Igualmente, deben participar actores comunitarios, entendidos como madres, padres, familias, grupos organizados formales o informales, tales como juntas de vecinos, centros de padres, clubes juveniles, entre otros. También, están convocados los grupos no organizados (Sename, 2010d).

La principal vía de ingreso al programa es por demanda espontánea o por una invitación directa del equipo a los NNA, a las familias y actores comunitarios. Dicha invitación puede ser realizada de manera individual o dirigida a grupos de pares. Otra vía de participación, es a través de una convocatoria abierta del equipo a la comunidad (Sename, 2010d).

El objetivo general del programa es prevenir posibles vulneraciones de derecho de la niñez y adolescencia, en conjunto con los NNA, sus familias y otros actores dentro de un territorio determinado (Sename, 2010d).

Los objetivos específicos del programa de prevención comunitaria son los siguientes (Sename, 2010d):

- a. Desarrollar competencias de prevención y protección de los derechos de la niñez y adolescencia, con los NNA y actores comunitarios.
- b. Desarrollar soportes comunitarios para la prevención y detección precoz de vulneraciones de derechos.
- c. Promover la participación y ciudadanía de la niñez y adolescencia en el espacio comunitario.
- d. Relevar iniciativas de cuidado y buen trato de la niñez y adolescencia, con grupos de familias y otros actores comunitarios, que contribuyan al desarrollo integral de este grupo etario.

Algunos de los contenidos mínimos que contempla esta intervención comunitaria son (Sename, 2010d):

- Todos los NNA que ingresen al programa deberán ser visitados en su domicilio, por algún integrante del equipo PPC con la finalidad de conocer en terreno las condiciones en las que vive y los adultos que están a su cargo.
- Todos los NNA participantes deberán estar escolarizados, o en caso de no estarlo, promover su integración a la escuela. Asimismo, deberán tener acceso a las redes de salud existentes.
- Todos los NNA participantes y las familias que lo requieran deberán ser contactados con los programas sociales existentes en el municipio (por ejemplo, Chile Crece Contigo, Chile Solidario, u otros).
- Cuando se detecte una vulneración de derechos, ésta debe ser abordada y derivada en forma asistida a las instancias pertinentes cuando sea posible, lo cual no implica que el NNA deje de participar del proyecto de prevención, es más, dicha participación se puede constituir en un aporte a su proceso de resignificación de la experiencia vivida. En este caso ambos equipos deberán coordinarse para que el NNA y su familia reciba una intervención integral, evitando la sobre-intervención

El programa no contempla un momento de egreso ya que apunta a generar un conjunto de actividades estables en el territorio que se encuentren disponibles para la comunidad, especialmente para sus NNA.

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

8.3.2 Oferta de la Subsecretaría de Prevención del Delito- Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Además de la oferta provista tradicionalmente por Sename, a partir de su creación en 2011 la Subsecretaría de Prevención del Delito ha generado oferta programática destinada a la población de NNA menores de 14 años involucrados en conductas delictivas. Si bien es menor en número y cobertura que la oferta Sename, se trata de programas con un nivel de especialización mayor y que en el caso del componente MST del programa PAIF 24 Horas, sí tiene como objetivo explícito la prevención de conductas delictivas.

Cabe mencionar que la SPD no sólo implementa los programas que se mencionan más adelante en la tabla, sino que también, a través del Fondo Nacional de Seguridad Pública incentiva la generación de oferta local específica para NNA.

Al respecto, la transferencia de fondos desde el nivel central permite aumentar la focalización y extensión territorial de iniciativas en prevención de los delitos y la violencia en el nivel local, y pueden ser entendidas como una forma de descentralización. Mediante las transferencias se busca perseguir una mayor eficiencia en la implementación de las iniciativas preventivas. Además, la existencia de una línea específica de acción centrada en la prevención de conductas delictivas en NNA que

8

presentan mediano y bajo riesgo sociodelictivo⁴⁰ permite dar énfasis a este tipo de iniciativas, evitando que todos los esfuerzos en el nivel local se orienten exclusivamente a oferta programática social general sin el nivel de especificidad requerida por los programas de prevención de la violencia y delincuencia.

El siguiente cuadro sistematiza los programas implementados directamente por la SPD, a los que se hará referencia a continuación, indicando para efectos de referencia, la edad de su población objetivo y si explicita la intervención o prevención de conductas delictivas:

Cuadro n°2: Listado de programas provistos por la Subsecretaría de prevención del delito que reciben a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

Nombre	Sigla	Edad población objetivo (regla general)	Intervención o prevención de conductas delictivas se encuentra explícitamente en sus objetivos
Programa de prevención de violencia escolar	PREVE	5 a 18 años	Sí
Programa de atención integral familiar	PAIF	NNA entre 10 a 18 años	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en www.seguridadpublica.gov.cl

i. Programa de Prevención de Violencia Escolar (PreVE)

Descripción general

En el marco de la Ley N°20.536 de 2011 sobre Violencia Escolar, se plantea la necesidad de que los establecimientos educacionales cuenten con políticas de prevención, medidas pedagógicas, protocolos de actuación frente a diversas conductas que constituyan una falta a la buena convivencia escolar. En este contexto, la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD) con la colaboración de Fundación Paz Ciudadana, diseñaron el programa de prevención de violencia escolar (PreVE), que busca entregar las herramientas necesarias para desplegar diversas estrategias que permitan gestionar la convivencia al interior del establecimiento educacional, manteniendo siempre un margen de flexibilidad necesario para que éste pueda ser replicable y adaptable a cualquier contexto escolar (SPD et al., 2013).

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa tiene como destinatario a cualquier establecimiento escolar. El año 2013, la SPD implementó el programa en 20 establecimientos educacionales de las comunas de Puente Alto, Peñalolén, Maipú de la región Metropolitana, Quillota y San Antonio de la región de Valparaíso, y en Rancagua, de la región del Libertador Bernardo O'Higgins.

El objetivo del PreVE es instalar un sistema preventivo en el establecimiento educacional, que permita disminuir hechos de violencia, tanto actuales como futuros, focalizándose principalmente en la violencia entre estudiantes.

El programa fue diseñado para ser usado por el Encargado de Convivencia y el Consejo Escolar, constituyendo un material de apoyo y guía para desarrollar y ejecutar un Plan de Acción para la prevención de la violencia escolar. Se basa en tres principios fundamentales (SPD et al., 2013):

39. Orientaciones Técnicas disponibles en: <http://www.fnsp.gov.cl/media/2016/04/OOTT-2016-Prevencio%CC%81n-nin%CC%83os-nin%CC%83as-y-adolescentes.pdf>

- a. Es un programa preventivo que debe incluir estrategias dirigidas a todos los estudiantes del establecimiento educacional y no sólo a aquellos que presentan conductas conflictivas y/o de riesgo.
- b. El programa se centra en un sistema de refuerzo positivo, con un foco puesto en las conductas esperadas por parte de los estudiantes y no únicamente en las sanciones o en reglas formuladas como prohibiciones. Esto supone trabajar el contenido formativo de las conductas esperadas, entregando siempre el sentido de la norma y las sanciones.
- c. El programa es integral, puesto que propone gestionar intervenciones dirigidas a los distintos tipos de violencia escolar, con una mirada centrada en el carácter formativo de la convivencia, y sobre la base del reconocimiento de que la responsabilidad es compartida por toda la Comunidad Educativa.

Pese a que se diseñó un grupo de control con el fin de medir el impacto del programa, de acuerdo a la información pública disponible, éste no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

ii. Programa de Atención Integral 24 Horas (PAIF)

Descripción general

El PAIF tiene dos componentes, por una parte están los Equipos de Detección Temprana (EDT) y por otra, la Terapia Multisistémica (MST por sus siglas en inglés).

Los EDT son un equipo de profesionales psicosociales financiados y que se desempeñan bajo la responsabilidad técnica del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, instalados en los municipios en los que se implementa el programa. Este equipo asume la gestión de las listas del PSI 24 Horas, en especial de aquellos casos que ingresan indicando como motivo la infracción de ley. Su función es evaluar los perfiles de riesgo socio-delictuales mediante la aplicación de un instrumento de origen británico llamado ASSET, el cual evalúa factores de riesgo socio-delictual, y en función de los resultados obtenidos, deriva los casos a una batería de programas apropiados de acuerdo a las condiciones específicas diagnosticadas. Se trata, por sobre todo, de una instancia de diagnóstico (SPD, 2013).

Por su parte, la Terapia Multisistémica es un programa enfocado en intervenir entornos de jóvenes con conductas antisociales graves y sus familias, que cuenta con una amplia evidencia de impacto positivo. En este sentido, se trata de un programa basado en la evidencia. Nos centraremos en este componente a continuación, ya que es el que corresponde a la intervención propiamente tal.

Estructura y modelo de gestión del programa

Los sujetos de atención de este programa son todos los NNA que tengan entre 10 a 17 años y 11 meses de edad, al momento de ser consignados en los registros policiales de Carabineros de Chile, y que presenten riesgo de reingresar debido a conductas antisociales o delictivas.

El perfil de los jóvenes implica comportamientos graves de carácter delictual que normalmente incluyen los siguientes criterios: agresión física y verbal, consumo de drogas y alcohol, comportamiento delictual (delitos contra la propiedad, delitos contra la integridad física y psicológica de las personas, delitos de la Ley N°20.000 de drogas, entre otros), y estar fuera del sistema escolar o en riesgo de deserción escolar (SPD, 2015).

El objetivo general del programa es evitar que el NNA tenga conflictos nuevos con la ley, eliminando o reduciendo significativamente la frecuencia y la gravedad de la conducta por la cual el joven fue derivado. Dentro de sus objetivos más específicos encontramos (SPD, 2015):

8

- a. Capacitar a los padres en habilidades y recursos necesarios para abordar de forma independiente las inevitables dificultades que surgen en la crianza de los NNA.
- b. Empoderar a los NNA para enfrentar a sus familiares, compañeros, la escuela, y los problemas del vecindario.

Es un modelo que trabaja en la ecología total en la cual se encuentra inserto el joven y su familia realizando varias sesiones de tratamiento a la semana; la atención se realiza tanto en el domicilio del usuario como en la calle, la escuela u otros, atendiéndose a todas las condiciones de riesgo delictual presentes en el niño mismo, pero también en su familia, grupo de pares y entorno escolar y comunitario. Lo anterior, con una disponibilidad 24 horas, 7 días a la semana, de un equipo de profesionales altamente calificados en intervención clínica y psicosocial (SPD, 2015, p. 4).

La duración del tratamiento es casi siempre de tres a cinco meses. Desde la primera reunión con la familia, el terapeuta está pensando en el egreso del caso, estableciendo objetivos específicos de tratamiento con criterios de medición de éxito claros y facilitando que las intervenciones sean realizadas por los miembros de la familia y participantes claves.

El terapeuta tiene que evaluar las decisiones sobre el egreso del caso basado en el cumplimiento de los objetivos específicos. El terapeuta tiene que terminar el tratamiento cuando (SPD, 2015):

- Hay evidencia en cualquier punto del tratamiento que los objetivos específicos del caso se han cumplido durante un período de tres a cuatro semanas, o
- Los objetivos específicos no se han cumplido y el tratamiento ha llegado a un punto de rendimientos decrecientes.

El principal criterio de egreso se relaciona con la reducción del problema que motivó la derivación del caso a la intervención. Otros criterios de egreso son (SPD, 2015): término del proceso de intervención, reubicación fuera del hogar, falta de compromiso, reubicación por evento anterior al tratamiento MST, entre otros.

Actualmente, este programa está siendo objeto de un proceso de evaluación de impacto. Sin embargo, conforme a la información pública disponible, no existen evaluaciones previas que den cuenta de sus resultados o impacto en Chile.

8.3.3 Oferta Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS)- Ministerio de Desarrollo Social

A continuación se presenta la oferta programática a cargo de la Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS) para la población de NNA menores de 14 años. En este caso, se trata de programas de prevención secundaria que si bien no tiene por objeto explícito intervenir comportamientos delictivos, si interviene población en riesgo de manifestar esta clase de conductas.

El siguiente cuadro sistematiza los programas a los que se hará referencia a continuación, indicando para efectos de referencia la edad de su población objetivo y si explicita dentro de sus objetivos la intervención o prevención de conductas delictivas:

Cuadro n° 3: Listado de programas provistos por la Subsecretaría de servicios sociales que reciben a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

Nombre	Sigla	Edad población objetivo (regla general)	Intervención o prevención de conductas delictivas se encuentra explícitamente en sus objetivos
Piloto de Salud Mental	PSM	NNA entre 4 a 19 años	No
Programa Abriendo Caminos	AHPPL-AC	NNA menor de 18 años con un adulto significativo privado de libertad	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en <http://www.programassociales.cl/>

i. Piloto de Salud Mental (PSM)

Descripción general

Este programa busca reducir las barreras de acceso a atención en salud mental de personas en situación de vulnerabilidad, brindándoles atención especializada. Opera mediante una inscripción de los beneficiarios en un dispositivo de salud de atención primaria, donde un equipo compuesto por un psicólogo, un terapeuta ocupacional y un asistente social, realiza una evaluación integral para, posteriormente, elaborar un plan de intervención personalizado. Dependiendo de la complejidad del caso, se atenderán en atención primaria (Cesfam) o en atención de salud mental especializada (Cosam). El programa incluye talleres individuales y grupales a cargo del equipo especializado y fármacos cuando se requieran. El Programa Piloto Salud Mental tiene dos modalidades de atención: Calle y Abriendo Caminos. Las modalidades están determinadas por la población que atiende, es decir, personas en situación de calle o NNA con adulto significativo privado de libertad. Este programa es coordinado por la Subsecretaría de Servicios Sociales y ejecutado por los Servicios de Salud Metropolitano Norte, Sur y Central en convenio.

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa está destinado a personas en situación de calle, adultos (Programa Calle) que requieren atención de salud mental y NNA entre cuatro y diecinueve años (Programa Abriendo Caminos) que requieren atención de salud mental en las comunas de Maipú y Colina; beneficiarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades y todas aquellas personas que cumplan con el perfil Calle y Abriendo Caminos.

El objetivo general del programa es atender los problemas de salud mental, a través de una modalidad específica otorgada en la red de salud pública, para las personas en situación de calle, mayores de dieciocho años, y las niñas, niños y jóvenes, entre cuatro y diecinueve años, con adulto significativo privado de libertad.

La estrategia del Programa se enmarca en el modelo comunitario de atención en salud mental, a través del refuerzo de los equipos de salud mental de los centros de atención primaria y de especialidad. Se contratan profesionales para realizar el diagnóstico y elaborar un plan de tratamiento individual para los usuarios. De modo transversal, la estrategia contempla acciones de complementariedad con los equipos de los programas psicosociales del Ministerio de Desarrollo Social, para fortalecer objetivos comunes de trabajo, priorizar ámbitos de acción y colaborar con la permanencia de los usuarios en los tratamientos de salud.

El programa cuenta con evaluación de costos y de satisfacción de usuarios. Además, en el año 2014, se realizó una evaluación exploratoria que identificó alguno de los principales obstáculos y facilitadores de la implementación. Destacan como obstaculizadores aquellos que apuntan a la falta de coordinación entre ejecutores, la falta de sinergia entre los equipos de salud y de desarrollo social y la ausencia de protocolos adecuados para la coordinación entre ejecutores, que permitieran identificar canales establecidos y legitimados. Asimismo, no existieron protocolos para intervenciones ni derivaciones, existiendo un alto nivel de desconocimiento sobre quién deriva y cómo se llevó a cabo la derivación.

Por otra parte, el informe destaca positivamente que la oferta preferente permitió que los usuarios en situaciones de vulnerabilidad pudieran acceder a un servicio más oportuno, además de ser una oportunidad para llevar adelante un trabajo intersectorial entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud.

A la fecha, el programa no cuenta con evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

8

ii. Programa de apoyo a hijos de personas privadas de libertad “Abriendo Caminos” (AHPPL-AC)

Descripción general

El programa de Apoyo a NNA con un adulto significativo privado de libertad, más conocido como Abriendo Caminos, forma parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades, y busca mitigar los efectos psicológicos, familiares y sociales que genera en los NNA, la separación forzosa prolongada de un adulto significativo privado de libertad.

El programa es ejecutado por municipalidades, organismos del gobierno central e instituciones privadas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, a través de convenios de transferencia de recursos (Mideso, 2015).

Estructura y modelo de gestión del programa

Los destinatarios de esta intervención son NNA menores de 18 años de edad, que vivan con un cuidador y que tengan a algún adulto significativo cumpliendo una sanción privativa de libertad en virtud de una resolución judicial dictada en un proceso penal.

Este programa tiene por objetivo general, mejorar las condiciones de bienestar (salud, trabajo, ingresos, hábitat, social comunitario, habilidades personales e intereses y familia) de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad, mediante el fortalecimiento de capacidades y habilidades, así como de la promoción de derechos.

La intervención sobre las dimensiones de bienestar familiar e individual del programa se realiza a través de cinco componentes (Mideso, 2015):

- Componente Eje, cuyo objetivo es diagnosticar la situación de los beneficiarios para luego definir las estrategias generales de la intervención. Del mismo modo, dicho componente tiene como tareas fundamentales el seguimiento y monitoreo de las prestaciones comprometidas por el programa y la evaluación final de los resultados obtenidos, considerando las metas de la persona y los objetivos del programa.
- Acompañamiento Psicosocial, cuyo objetivo es apoyar a los beneficiarios en la identificación, desarrollo y fortalecimiento de los recursos y capacidades que le permitan mejorar sus condiciones de vida.
- Acompañamiento Sociolaboral, que busca mejorar las condiciones de empleabilidad de los cuidadores de los NNA y fortalecer su inserción laboral a modo de entregar herramientas para la superación de la condición de vulnerabilidad y la generación de ingresos autónomos de forma permanente.
- Transferencias Monetarias, busca que las familias que las reciben incrementen sus niveles de seguridad y participen en programas de promoción social, disminuyendo su vulnerabilidad, aliviando las consecuencias de la pobreza en forma inmediata y aumentando sus ingresos, asociando la transferencia a incentivos que protegen la generación de capital humano, tales como salud y educación.
- Componente Oferta, que permite el acceso de los beneficiarios a programas sociales y otros servicios complementarios para apoyar su proceso de habilitación y desarrollo.

El egreso del programa se produce una vez cumplido el plazo de la intervención que es de veinticuatro meses.

El año 2011 el programa fue objeto de una evaluación de diseño e implementación, sin embargo, en la actualidad, conforme a la información pública disponible, no existen evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

8.3.4 Oferta Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

De manera similar a lo que ocurre con la Subsecretaría de servicios sociales, Senda cuenta con oferta programática de prevención secundaria para la población de NNA menores de catorce años en riesgo de manifestar esta clase de conductas. El siguiente cuadro sistematiza los programas a los que se hará referencia a continuación, indicando para efectos de referencia, la edad de su población objetivo y si explicita dentro de sus objetivos la intervención o prevención de conductas delictivas:

Cuadro nº4: Listado de programas provistos por la Subsecretaría de Servicios Sociales que reciben a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

Nombre	Sigla	Edad población objetivo (regla general)	Intervención o prevención de conductas delictivas se encuentra explícitamente en sus objetivos
Calles sin alcohol	-	Población general entre 6 a 64 años.	No
Programa Prevención en Establecimientos Educativos	PPEE	Población escolar.	No
Actuar a Tiempo: Establecimientos Libres de Drogas	AaT	NNA entre 12 a 18 años	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en <http://www.programassociales.cl/>

i. Calles sin Alcohol

Descripción general

El programa busca reducir el número de habitantes que presentan un patrón de consumo de riesgo de alcohol, lo que provoca conductas de riesgo y problemas de seguridad pública, mediante una estrategia que combina acciones de fiscalización vehicular, capacitación a municipios respecto a la normativa legal de expendio de alcohol, y difusión y sensibilización de los daños que produce el alcohol en exceso (Mideso, 2015).

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa está destinado a toda la población entre seis y 64 años sin distinción de género y su objetivo general es concientizar a la población sobre las consecuencias nocivas y daños que genera el consumo de riesgo de alcohol.

El programa cuenta con los siguientes componentes (Mideso, 2015):

- Informar en medios de comunicación masiva las consecuencias del consumo excesivo de alcohol para aumentar la percepción de riesgo frente a éste en la población, favoreciendo un cambio a largo plazo. Esto se realiza a través de: frases radiales, spot televisivos y anuncios en diarios.
- Educar a la población en la prevención del consumo excesivo de alcohol a través de Ferias Preventivas, en establecimientos educacionales principalmente, donde se realizarán además, actividades recreativas, culturales y artísticas, para transmitir mensajes promocionales y preventivos asociados a los riesgos del consumo de alcohol. También, se entregarán volantes en la vía pública.

8

- Capacitar al personal municipal fiscalizador de locales de venta de alcohol, sobre la normativa del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, con el objeto de generar una venta responsable de estos productos.

- Fortalecer la fiscalización de presencia de alcohol en la sangre de conductores de vehículos motorizados realizada por Carabineros de Chile, a través de controles vehiculares aleatorios en las calles. Realización de operativos de toma de muestras de sangre para el proceso de alcoholemias en puestos de control de Carabineros. Implementación de ambulancias con efectos visibles disuasivos y se proveerá de alcoholímetros al personal de Carabineros para aumentar la cobertura de fiscalizaciones.

Este programa dado su carácter mediático, no cuenta con criterios de egreso. Además, de acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

ii. Programa Prevención en Establecimientos Educativos (PPEE)

Descripción general

En un contexto en el que se ha verificado la intensificación del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas entre estudiantes, reflejados en los estudios realizados en el país como el Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar (Senda, 2013). Se observa la necesidad de desarrollar un trabajo integral y sistemático que potencie la capacidad de respuesta (factores protectores del consumo) de los establecimientos educacionales, en tanto agentes socializadores secundarios que participan no sólo del desarrollo académico, sino también formativo de NNA (Mideso, 2015). Este programa es el continuador de la línea programática del Programa Chile Previene en la Escuela.

Estructura y modelo de gestión del programa

Los destinatarios de la intervención son los miembros de las comunidades escolares pertenecientes a establecimientos educacionales de dependencia municipal, particular subvencionada o administración delegada, que se encuentran en la categoría emergente o autónoma (Ley Subvención Escolar Preferencial, SEP), de comunas Senda-Previene (Mideso, 2015). El objetivo del programa es que estudiantes, familias y agentes educativos, es decir, la Comunidad Educativa, fortalezcan sus competencias preventivas para contribuir a la disminución del consumo de drogas y alcohol.

El programa contempla cuatro componentes: i) Gestión Escolar Preventiva; ii) Continuo Preventivo; iii) Involucramiento Escolar y; iv) Vinculación con el Medio Social. Cada uno contempla un conjunto de actividades que buscan contribuir al logro del objetivo del programa en general (Mideso, 2015).

- Componente de gestión escolar preventiva: implica la realización de un diagnóstico participativo dentro de la comunidad escolar que permita identificar los ámbitos de intervención necesarios para un establecimiento en particular. El ingreso al programa considera la firma de una carta de compromiso. Este componente contempla ciclos de dos años (un semestre para elaboración de diagnóstico y plan; tres semestres de implementación y periodo de evaluación de competencias).

- Continuo preventivo: este componente contempla la entrega de una oferta programática preventiva que se adecúa a las necesidades de cada establecimiento y sus estudiantes y que se desarrolla a lo largo de todo el ciclo escolar. En el marco de este componente se llevan a cabo capacitaciones a los equipos directivos, docentes y asistentes de la educación, y actividades dirigidas a los estudiantes y apoderados. Las capacitaciones contemplan la habilitación de docentes, directivos, asistentes de la educación en el desarrollo de las habilidades y conocimientos respecto de la prevención, con el fin de actuar y responder de manera adecuada a las necesidades y formación de prevención tanto de los estudiantes como del establecimiento, promoviendo una cultura preventiva.

- Involucramiento Escolar: este componente contempla la realización de capacitaciones a todos los actores de la comunidad educativa (docentes, estudiantes, apoderados y adultos responsables, asistentes de la educación), además de actividades dirigidas a cada uno de estos grupos. Las capacitaciones se llevan a cabo por profesionales Senda

comunales en conjunto con otras instituciones (Oficinas de Protección de Derechos, OPD; Centros de Salud Familiar, Cesfam; Policía de Investigaciones, entre otras) asociadas a temáticas preventivas propias del autocuidado y sentido de pertenencia. Debido a que este programa considera un trabajo modular y flexible de sus componentes, los distintos establecimientos educacionales participantes podrán definir las capacitaciones y actividades que se llevarán a cabo.

-Vinculación con el Medio Social: en el marco de este componente se desarrollarán capacitaciones, actividades y talleres destinados a todos los actores de la comunidad educativa (docentes, estudiantes, apoderados y adultos responsables, asistentes de la educación) y de la comunidad local. Así, este componente fortalecerá al establecimiento y su comunidad educativa como actores relevantes de su entorno social, potenciando la gestión de redes, el desarrollo de actividades pro sociales y la corresponsabilidad-empoderamiento de los establecimientos educacionales en la vinculación con su entorno.

El egreso del programa estará mediado por la evaluación del desarrollo de competencias de los estudiantes, familias y agentes educativos del establecimiento educacional. Aquellos establecimientos que hayan logrado instalar los cuatro componentes, podrán egresar del programa (Mideso, 2015).

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

iii. Actuar a Tiempo: Establecimientos Libres de Drogas (AaC)

Descripción general

Para abordar el problema de factores protectores disminuidos y la presencia de factores de riesgo en estudiantes entre 7° básico y IV° medio, que tienen mayores probabilidades de iniciar o cronificar el consumo de alcohol, tabaco y otras drogas. El programa busca aumentar los factores protectores y disminuir los factores de riesgo en estudiantes (entre 7° básico y 4° medio) con tal de evitar el consumo y reducir los riesgos y daños asociados a éste.

El consumo es especialmente perjudicial en sus consecuencias sociales e individuales en NNA, ya que puede gatillar efectos negativos crónicos relacionados directamente con el ciclo evolutivo en que se encuentra este grupo de la población; es en este periodo en que se produce el desarrollo de aspectos biológicos y sociales relevantes para las etapas posteriores del desarrollo.

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa está destinado a alumnos de 7° básico a IV° medio, pertenecientes a establecimientos priorizados a partir de diagnósticos locales realizados por Senda-Previene. Luego, los beneficiarios finales son identificados a partir del proceso de detección temprana que identifica estudiantes en mayor situación de riesgo frente al consumo de drogas y alcohol. Además, la intervención en los estudiantes es priorizada en consideración a los siguientes criterios: presencia de consumo y acumulación de factores de riesgo.

El programa cuenta con cuatro componentes: en el primero, se instala el programa en el establecimiento y se capacita al cuerpo docente en temáticas referidas a la prevención selectiva y detección precoz del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas (ATOD). El segundo, realiza la detección de casos de riesgo frente al consumo de ATOD, mediante la aplicación de un instrumento especialmente diseñado para tal efecto y el desarrollo de un diagnóstico biopsicosocial. Luego, con el resultado de este diagnóstico se elabora un plan de intervención individual para los estudiantes y sus familias, que considera acciones de trabajo individual, grupal y familiar y que constituyen el tercer componente. Finalmente, el cuarto componente sobre gestión de redes locales, implica el desarrollo, articulación y mantenimiento de redes al interior de cada comuna (Oficina de Protección de Derechos, Centros de Salud Familiar, Policía de Investigaciones, Programa Ambulatorio Intensivo Comunitario-PAIC, entre otros), que permitan referir a los estudiantes y sus familias, en caso de presentar sospecha de consumo problemático de ATOD o alguna otra necesidad que complejice el carácter de las intervenciones, y cuya resolución escape a las posibilidades de acción de la dupla profesional de Senda.

8

El egreso se produce una vez incrementados los factores protectores. Los usuarios podrán participar en el programa en la modalidad de intervención preventiva selectiva por un período mínimo de ocho meses y máximo de dieciocho meses, el que varía de acuerdo a la planificación de la intervención y el cumplimiento de objetivos asociado (Mideso, 2015).

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no ha sido objeto de evaluaciones que den cuenta de sus resultados o impacto.

8.3.5 Oferta Servicio Nacional de la Mujer

Finalmente, se presenta la oferta existente por, el en ese momento denominado Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) -y actual Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género-, el que contaba con un programa de prevención secundaria para la población de NNA menores de catorce años que incluía sujetos en riesgo de manifestar conductas delictivas.

El siguiente cuadro sistematiza los programas a los que se hará referencia a continuación, indicando para efectos de referencia la edad de su población objetivo y si explicita dentro de sus objetivos la intervención o prevención de conductas delictivas:

Cuadro n°5: Listado de programas provistos por el Sernam que reciben a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

Nombre	Sigla	Edad población objetivo (regla general)	Intervención o prevención de conductas delictivas se encuentra explícitamente en sus objetivos
Educación temprana de la violencia intrafamiliar	ETVI	Población general entre 6 a 24 años.	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en <http://www.sename.cl/web/> y <http://www.programassociales.cl/>

i. Educación Temprana de Violencia Intrafamiliar (ETVI)

Descripción general

El programa busca prevenir la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar y en las relaciones de pareja. Para esto, interviene en tres poblaciones distintas. En primer lugar, capacita a las funcionarias de los jardines infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) realizando talleres de educación para niños en el buen trato, derechos, lenguaje y actitudes positivas, entre otros. En segundo lugar, se capacita a los monitores del programa 4 a 7, quienes trabajan con niños entre seis y trece años, en prevención de violencia intrafamiliar (VIF) y detección y derivación de casos. Finalmente, se trabaja con adolescentes y jóvenes entre dieciocho a veinticuatro años pertenecientes a establecimientos educacionales, sensibilizándolos por medio de acciones comunicacionales presenciales y a través de las redes sociales.

Desde el año 2014, este programa ya no es ejecutado, puesto que las temáticas de Sensibilización y Educación en Violencia fueron incorporadas en el componente de Prevención de los Centros de la Mujer (Mideso, 2015).

El proyecto se sustenta en evidencia internacional que demuestra que los estereotipos machistas que alimentan relaciones abusivas se reproducen desde la más temprana edad, por lo que la educación temprana es fundamental para la construcción de relaciones de respeto y libres de violencia entre las personas.

Estructura y modelo de gestión del programa

El programa estaba destinado a los preescolares de los jardines infantiles intervenidos, además de su comunidad escolar integrada por apoderados y educadores, niños de seis a 13 años pertenecientes al programa “4 a 7” de Sernam y adolescentes de 14 a 17 años. En 2013 se incorporaron jóvenes y adultos jóvenes de 18 a 24 años.

El programa tenía por objetivo identificar de manera temprana situaciones de violencia intrafamiliar. Para ello, en convenio con la Junji, se capacitaron educadores y la comunidad escolar en general.

A través de las capacitaciones se buscaba dotar al personal educativo de herramientas técnico-metodológicas, como actividades y juegos, con las que niños y niñas pudieran aprender de forma entretenida conceptos como el enfoque de género, el manejo de emociones como la rabia y la frustración, la identificación de situaciones de violencia y la resolución pacífica de conflictos con sus pares.

De acuerdo a la información pública disponible, este programa no fue objeto de evaluaciones que dieran cuenta de sus resultados o impacto (Mideso, 2015).

8.3.6 Evolución temporal de la oferta nacional

Como fue descrito en el apartado previo, si bien gran parte de los programas revisados se encuentran vigentes desde antes del año 2013, algunos de ellos sólo se encuentran operando desde el año 2014 y otro grupo de ellos cesaron o fueron reemplazados por otro programa durante ese año.

En atención a lo anterior, el siguiente cuadro presenta un listado de los programas revisados, ordenados según la institución a cargo de proveerlo, dando cuenta de su vigencia temporal desde el año 2013 en adelante.

Cuadro n°6: Evaluación temporal periodo 2013 – 2014 de la oferta programática nacional.

Oferta programática				
Red	Año			
	2013	2014	2015	2016
Sename	CTD	CREAD		
		RPM		
		REM-PER		
		RSP-PER		
		OPD		
		PPF		
		PEC		
		PAS		
		PIE		
		PDE		
		PDC		
		PIB		
		PPC		
SPD	PreVE	-		
	-	PAIF		

8

SSS	-	PSM
	AHPPL	AC
Senda	Calles sin alcohol	
	CHIPE	PPEE
	-	AaT
Sernam	ETVI ⁴¹	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en <http://www.sename.cl/web/> y <http://www.programassociales.cl/>

8.4 Particularidades del funcionamiento de la oferta programática en el nivel local

El presente apartado busca dar cuenta, en primer lugar, del funcionamiento en el territorio de aquellos programas que fueron reportados como aquellos donde se concentra la demanda de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas (CREAD, PIE 24 Horas y MST). Para ello, se da cuenta de la percepción que dieron los funcionarios entrevistados de las diversas instituciones que los ejecutan sobre los procesos que se llevan a cabo en cada uno de ellos. Luego, se da cuenta de información recabada sobre el funcionamiento de algunos programas implementados a nivel municipal en las comunas de Puente Alto y Peñalolén, y que intervienen en NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas.

8.4.1 Particularidades del funcionamiento del CREAD

Como se señaló en el apartado anterior, los CREAD son los continuadores de los antiguos CTD (centros de tránsito y distribución), que hasta el año 2010 eran centros residenciales concebidos como lugares de tránsito para niños y niñas mientras éstos eran evaluados y derivados a una residencia definitiva. Entre otros motivos, los funcionarios de Sename entrevistados reportaron que en la práctica los niños y niñas que ingresaban a los CTD permanecían un tiempo prolongado en ellos, pues su reubicación en otra residencia se dificultaba dado sus altos niveles de complejidad. Por ello, estos centros son reestructurados para transformarse en centros residenciales con capacidad para poder realizar una intervención permanente y especializada.

Los 11 CREAD existentes a nivel nacional acogen aproximadamente a 550 NNA en total, residiendo en promedio 50 a 80 NNA en cada centro, gran parte de los cuales tienen características que los definen como niñas y niños de alta complejidad.

Como yo le expliqué anteriormente, los CREAD tienen niños altamente complejos, lo que significa que no solo son disruptivos, que han cometido delitos, sino que estamos hablando de niños que tienen una conformación psíquica producto de su cronicidad de vulneración de derechos, por lo tanto, son niños que probablemente no tienen muchas posibilidades de adherir rápidamente a terapias reparatorias, por lo tanto, necesitan más tiempo, más expertise de los funcionarios, constantes capacitaciones, necesitan tener gente que estén 24 horas al día con los niños porque son la primera línea de fuego. No sé si alguno de los que estamos acá aguantamos 12 horas con 12 cabros que están agarrando para el reverendo ... todo el día, donde el nivel de agresividad está siempre por sobre la media (Funcionario del nivel local, Sename).

En todas las regiones del país, incluso en las que no hay oferta CREAD, operan de manera paralela los REM, residenciales administradas por colaboradoras de Sename. Sin embargo, los entrevistados reportaron que existen importantes diferencias entre ambas, más allá de quien está a cargo de su administración. Estas diferencias hacen que en la práctica los NNA que realizan conductas delictivas ingresen generalmente a un CREAD y no a los REM. Los primeros son percibidos como centros

41. Ver: http://www.programassociales.cl/pdf/2014/PRG2014_3_5090.pdf

más especializados, con más recursos profesionales y económicos, y respecto de los cuales no rigen los mismos estándares en términos de equipos profesionales y número de niños por profesional.

Por ser un requisito legal, el ingreso a los CREAD o los REM solo puede realizarse por orden de un Juez de Familia, por lo que en principio, un NNA que realiza conductas delictivas podría ser derivado por un Juez de Familia a cualquiera de estos dos tipos de residencias. Sin embargo, los funcionarios de Sename entrevistados perciben que, dado sus niveles de complejidad y la situación de debilitamiento que padece su entorno familiar, esta clase de NNA normalmente son derivados a la oferta residencial. A pesar de ello, los entrevistados dieron cuenta de que las derivaciones realizadas a los CREAD son reservadas por los Jueces de Familia para aquellas situaciones más graves y complejas, existiendo, en general, una reticencia de los tribunales para derivar a estos centros residenciales, la que se acrecentó con ocasión de la última crisis del sistema residencial Sename del año 2016. Sin perjuicio de lo anterior, reportaron que en muchos casos los Jueces de Familia se ven forzados a derivar NNA a estos centros ante la falta de oferta idónea para sus necesidades.

(Sobre la relación entre los Jueces de Familia y los centros residenciales)... yo creo que es amor y odio. Porque los Tribunales de Familia, sobre todo aquellos tribunales donde existen los CREAD, no tienen otro lugar donde mandar a un joven. Tienes a un cabro súper complicado que tiene la escoba en la residencia, en una residencia más bien pobre, con un par de personas que apoyan, ahí los cabros se desatan; por más que el tribunal desprecie al CREAD, no tiene otro lugar donde mandarlo y lo tiene que mandar porque es lejos el mejor lugar donde el cabro puede estar. Entonces en esa dicotomía se mueve. Igual acá en Santiago, aunque tienes muchos tribunales, acá hay 3 CREAD, la lógica es la misma: no dio en esta residencia y pum, a un CREAD. La misma lógica en el Biobío donde hay 3 CREAD (Funcionaria nivel local, Sename).

Los entrevistados dieron cuenta del proceso que sigue el NNA luego de que un Juez de Familia ha decretado su derivación a un CREAD. Posterior a ello, el NNA es trasladado al centro por parte de Carabineros, quienes quedan facultados para ello, en virtud de un oficio que dicta el tribunal ordenando el ingreso del NNA al Centro. Se haya practicado o no el trámite de constatación de lesiones al NNA, éstos son derivados igualmente a la enfermería del Centro para realizarles un chequeo médico que busca determinar si ingieren algún medicamento o padecen de alguna enfermedad. Posteriormente, se realiza una entrevista inicial al NNA para levantar información sobre los motivos de su derivación, información que se contrasta con la disponible en SENAINFO. Sobre la base de la información levantada, se determina a cuál casa del Centro va a ser destinado el NNA y se le asigna una dupla psicossocial para su intervención. El NNA es recibido en la casa asignada por un educador, quien recibe un documento donde se relata la situación de ingreso del NNA. Se reportó que todo este proceso, en condiciones normales, puede durar aproximadamente una hora.

Para confeccionar el plan de intervención del NNA, el cual debe ser puesto en conocimiento del Tribunal de Familia dentro de los 30 días siguientes del ingreso al Centro del NNA, se realiza un diagnóstico. Para ello, se desarrollan actividades tales como entrevistas al NNA, observaciones de éste en el contexto residencial, levantamiento de información con sus educadores y los coordinadores de la casa donde fue asignado, entrevistas a la familia o adultos referentes del NNA y la aplicación de pruebas psico-diagnósticas. Esta información, junto a otra información levantada de Senainfo (principalmente, diagnósticos realizados en su paso por otros programas de la red Sename), permite realizar el plan de intervención del NNA.

En cuanto a las intervenciones realizadas en los CREAD, los entrevistados reportaron que las características de los Centros hacen que, en la práctica tengan generalmente por objeto, únicamente la contención de situaciones de crisis, dadas las dificultades de contar con un contexto adecuado al interior de los centros para realizar intervenciones de otra naturaleza.

En ese contexto es difícil generar un espacio psicoterapéutico. Intervenciones sí hay, pero básicamente intervención en crisis porque hay que contener la crisis permanentemente. Entonces los profesionales salen de su setting, no puedes mantener el setting, no te da la residencialidad masiva para generar intervenciones psicoterapéuticas. ¿Se hacen intervenciones? Sí ¿de distintos tipos? Sí ¿Hay niños que tienen más capacidad para poder realizar intervención? También ¿hay niños que no tienen ninguna posibilidad? También. Y eso es una realidad porque en el centro hay muchos niños con CI muy bajo, niños que tienen 14 o 15 años y tienen 2do básico o que no saben leer ni escribir. ¿Cómo los nivelas educacionalmente si no todos los centros tienen profesores? Entonces te empiezas

8

a encontrar con variables que van mermando la posibilidad de que tú generes procesos de intervención como corresponde. Entonces pasa que aquellos que pueden ser intervenidos en el centro, buena o malamente como tú puedas... Yo creo que en este país, el servicio no ha hecho la investigación en relación a lo que sucede con los niños en las residencias y la residencialidad (Profesional nivel local, Sename).

Dado que las necesidades de intervención de los NNA son diversas, el tiempo que pasan en la residencia es variable, aunque se reporta que en la generalidad de los casos se prolonga por alrededor de un año. Durante ese tiempo, el centro está obligado a informar cada tres meses al Tribunal de Familia de los avances del plan de intervención. Durante la intervención también hay comunicación entre la dupla psicosocial del centro y los consejeros técnicos del tribunal para, en casos urgentes, solicitar autorización al tribunal, tendientes a solucionar conflictos puntuales producidos al interior de los centros y que ameriten el traslado del NNA al hogar de un adulto responsable o a una oferta residencial diversa.

Finalmente, al momento del egreso de los CREAD, no existe un mecanismo formal para que los centros puedan realizar seguimiento de los casos. A pesar de ello, los entrevistados reportaron que para subsanar esta situación, ellos buscan vincular al NNA con algún programa ambulatorio de la red.

8.4.2 Particularidades del funcionamiento del programa PIE 24 Horas

En cuanto al origen de los usuarios derivados a este programa, según pudo reportarse, gran parte de ellos es derivado desde el listado 24 Horas por medio de los EDT, siendo todos los NNA que ingresan por esta vía, inimputables que han realizado conductas delictivas, aunque en general, se trata de su primer contacto con el sistema policial. En el caso particular de la comuna de Puente Alto, también reciben ingresos relevantes por demanda espontánea, principalmente de colegios de la comuna producto del trabajo en red que realiza el propio programa, por el cual consiguen rescatar casos de otros programas que operan en el territorio. También reciben un importante número de casos desde los Tribunales de Familia, órgano con el cual se ha intencionado un acercamiento que permita superar problemas de descoordinación que se dan entre el tribunal y los programas, y que traen como consecuencia retrasar el inicio de los procesos de intervención con los NNA.

Mira, cada vez que se gana un proyecto -en este caso los PIE- vamos y nos presentamos a los consejeros técnicos del tribunal respectivo. Les contamos qué hacemos, para que nos conozcan, les damos los correos, hablamos de los límites territoriales, a veces les conseguimos hasta los mapas para que no se confundan cuando deriven. Porque una derivación mal hecha significa, por lo menos 2 meses de retraso en la intervención. Fácil. Que alguien llega "No, no corresponde". Entonces el otro empieza "Ah, se me devolvió ¿Cuándo pasaron los 10 días?" y van pasando los plazos. Entonces, no sé, ya lo hablamos con los tribunales (Funcionario del nivel local, Sename)

Luego de ingresar un NNA al programa, se genera un plan de intervención en conjunto con éste y con su familia. En el caso de la comuna de Puente Alto, el programa orienta su plan de intervención hacia el ámbito tutorial más que al psicosocial, por cuanto lo que persigue es acompañar al NNA en sus procesos educacionales, de tratamiento de drogas, etc., de acuerdo a su ciclo vital. La intervención que realiza el programa es en el nivel individual y familiar, pero también con un importante componente comunitario. En todos estos ámbitos, se declara trabajar una línea psicológica y otra socioeducativa, siendo la dimensión familiar la más relevante para el éxito de la intervención.

Sin familia no hay ni una posibilidad de que la intervención tenga resultado, ninguna. Y si no es una familia nuclear, o familia en la categoría históricamente conocida -porque las formas de familia están absolutamente modificadas- se requiere adulto responsable o adulto significativo. El adulto significativo es una figura que también a veces uno la encuentra al interior del propio sistema familiar, o a veces lo encuentras afuera: se encuentra en el colegio, se encuentra incluso en parejas, o en vecinas o vecinos, u otro tipo de dispositivos de la comunidad, como centros culturales. Siempre hay una posibilidad por ahí. Pero si no hay un adulto significativo, o adulto responsable, o familia detrás del proceso de un niño, niña o joven, la posibilidad de terminar con esa vulneración, de superar esa condición de vulneración o transgresión -que va a impedir el ingreso del mundo delinencial- no tiene mucha posibilidad de lograrlo (Funcionario nivel local, Sename).

En cuanto a los objetivos del programa, los funcionarios de Sename entrevistados declararon que la función del programa PIE 24 Horas es trabajar en la eliminación de las vulneraciones de derechos en NNA menores de 18 años. Esto tiene lugar incluso respecto de aquellos NNA que ingresan al programa con motivo de haber realizado una conducta delictiva. Por estar así previsto en las orientaciones técnicas del Sename, los PIE 24 Horas deben intervenir mancomunadamente con los programas PDE y PDC.

En concreto en Puente Alto, además de vincularse en el contexto de la mesa de gestión de casos, han generado reuniones de análisis de casos cada 10 días aproximadamente, las que tienen por objeto, dado que trabajan con los mismos usuarios, evitar la sobre-intervención de los mismos. Para ello, el PIE 24 Horas prioriza la intervención en el ámbito psicológico y tutorial, mientras que los dispositivos PDE y PDC priorizan los temas vinculados con la escolarización y el tratamiento de abuso de sustancias, respectivamente.

De manera complementaria a la instancia formal de la mesa de gestión de casos, los programas de la comuna de Puente Alto, que sólo en el ámbito del Sename ascienden a 38 en la comuna, se han organizado en otras instancias locales de trabajo interinstitucional, tales como el “Consejo técnico niño y juventud”, de alcance comunal, y las mesas territoriales, de alcances más locales. Ambas instancias agrupan a diversos dispositivos de intervención municipal y no municipal, y tienen por objeto ir resolviendo cuestiones vinculadas a la coordinación de su trabajo en el territorio.

En esas mesas es que hacemos las coordinaciones para el trabajo con niñez y juventud de manera más concertada. Y en ese espacio van llegando distintas peticiones de los dispositivos, entonces, no sé, el PPF San Mateo, paradero 32 de Vicuña Mackenna hacia la Cordillera, llega: “No, yo tengo una familia que tiene más perfil para ustedes ¿Qué posibilidades hay?”. Está amarrado a otra preocupación que hay, que tiene que ver con los cupos, porque los cupos para el ingreso a los PIE son bastante bajos, y eso a veces, podemos mencionar, que las listas de espera son altas (Funcionario nivel local, Sename).

Finalmente, en materia de seguimiento de casos, los entrevistados dieron cuenta que no existe financiamiento específico para dicha acción, por lo cual, no es una tarea que realice formalmente el programa.

8.4.3 Particularidades del funcionamiento del programa MST

Como se describió en capítulos previos, el programa MST contempla una intervención estructurada que se lleva a cabo en las 36 comunas de Chile donde se está implementado actualmente el programa PAIF 24 Horas de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Sin embargo, pudo reportarse importantes diferencias en cuanto a los perfiles de ingreso al programa en el nivel local, pues en algunas comunas el programa consigue captar con facilidad NNA menores de 14 años de alto riesgo delictual, generándose incluso listas de espera, pero en otros sectores se visualizan dificultades para ingresar a este perfil.

Un ejemplo de lo primero lo podemos encontrar en la comuna de Peñalolén. En ella, se reportó que a pesar de que la población objetivo del programa son NNA entre 8 a 17 años de edad evaluados con más de 21 puntos en el instrumento ASSET. En la práctica, es extraño que un NNA menor de 14 años alcance ese nivel de riesgo, por lo que el número de ingresos en ese rango etario es bajo. Sin embargo, en los pocos casos en que NNA menores de 14 han alcanzado el puntaje necesario para ingresar al programa, no han podido incorporarse en definitiva por poseer alguna característica que no los hace elegibles (por ejemplo, no cuentan con un adulto responsable) y que, paradójicamente, es justamente lo que los hace ser considerados como sujetos de alto riesgo socio delictual.

La situación es contraria en la comuna de Puente Alto. En esta comuna, se reportan buenos niveles de cobertura del programa MST, pues consigue levantar cerca de 140 casos mensuales, contando incluso con una lista de espera para ingresar al programa de alrededor de siete NNA por cada terapeuta. En la comuna el programa tiene ingresos de NNA inimitables entre los 10 a

8

los 13 años, y si bien gran parte de los ingresos tienen como origen el listado 24 Horas, también registra ingresos por demanda espontánea, por derivación de otros programas del nivel local y desde los Tribunales de Familia.

A pesar de la situación de la comuna de Puente Alto, la percepción de las autoridades del nivel central de la Subsecretaría de Prevención del Delito es que en general, programas para perfiles de NNA de alto riesgo delictual tienen mayor público en población infractora de ley y no tanto en NNA inimputables

(...) creo que hubo un diagnóstico equivocado en términos de pensar que íbamos a encontrar a muchos niños chicos en esa situación (de alto riesgo sociodelictual) y eso no pasó. La realidad finalmente terminó mostrando otra cosa (...) El tema es que niño, con un alto perfil de riesgo, generalmente los encuentras después de los 14, pero los encuentras después de los 14, después de que tienen una historia. Y no los ves antes. Cuesta mucho encontrarlos antes porque quizás justamente no han tenido ese recorrido, entonces, claro, bajar a los 10 (años) tiene sentido, pero son muy pocos casos. Pero pueden ser casos muy complejos (Directivo del nivel nacional, SPD. Periodo 2014-1017).

Una particularidad del programa MST, es que es de los pocos programas ajenos a la red Sename que participa en las llamadas “Mesas de gestión de casos”. Estas son instancias de coordinación mensual entre diversos actores que se relacionan con la intervención de los NNA en el nivel local. En ella participan además de los EDT y profesionales del programa MST, profesionales de los programas PIE, PDC, PDE, PPF y OPD de Sename. Participan igualmente, actores que intervienen a NNA infractores de ley, tales como los profesionales de los programas de libertad asistida (PLA) y de libertad asistida especial (PLE). En algunos territorios, también participan otros actores del nivel local, como Carabineros, jueces de familia y representantes de los servicios comunales de salud y educación y ONG vinculadas a la intervención en NNA.

La Mesa de gestión de casos sirve como instancia de coordinación entre los distintos programas que intervienen a NNA en el nivel local, para resolver situaciones concretas, como las que tienen lugar cuando un mismo NNA ha sido ingresado paralelamente a dos programas o para resolver problemas de gestión interinstitucional de casos que involucran a varios programas.

Nos pasó que se nos cruzan casos. Por ejemplo, un caso que vino la mamá a pedirme ayuda aquí, yo lo evalué, lo envié a MST, estaba para ingresarlo a MST y el tribunal paralelo lo mandó a un PIE. Entonces, este cabro va y comete un delito súper grave que sale en la televisión, y es ahí donde “Guau”, todos saltan y ahí como que nos damos cuenta que están ingresados los dos programas. Entonces, ahí se hace una reunión y se coordina como para ver qué programa es el que continúa, cuál es el que suelta el caso, y dependiendo de todas las contingencias y todo lo que se ha trabajado, etc. Pero, en general, es siempre como el caso a caso, no nos reportan así como “Oye, sí, Juanito hemos hecho esto, hemos intervenido esto, esto”. (Funcionario del nivel local, Subsecretaría de Prevención del delito).

8.4.4 Oferta programática implementada a nivel local en la comuna de Peñalolén

La oferta programática disponible en la comuna de Peñalolén se compone, en primer lugar, de programas de la red 24 Horas. Ella está formada por un programa PPF, tres programas PIE⁴² (más sus componentes PDC y PDE) que se distribuyen territorialmente (uno en el sector Lo Hermida, otro en el sector San Luis y otro en el sector Alto La Faena) y por el programa MST.

42. En la comuna de Peñalolén, el programa PIE era ejecutado exclusivamente por la Corporación Opción hasta el año 2015. Desde Enero de 2016, uno de los programas PIE que operan en la comuna es ejecutado directamente por la municipalidad de Peñalolén. En este caso, si bien la administración municipal debe ajustarse a las orientaciones técnicas generales del programa impuestas por el Sename, el programa en el nivel comunal presenta dos innovaciones. La primera, el uso del “modelo de atención integral a las familias (MAIF), instrumento que permite levantar información sobre brechas en el ejercicio de derechos sociales de las familias intervenidas, y la segunda, la integración de la intervención mediante el programa “Triple P” en aquellos casos en que se requiera, conforme a lo previamente descrito.

Adicionalmente, el municipio implementa un programa denominado “Construyendo a Tiempo” (CAT) y el programa “Triple P”. Además, el municipio deriva casos a otros programas de la red local cuando detecta situaciones específicas.

i. Programa Construyendo a Tiempo (CAT).

Dado que en la comuna de Peñalolén, según pudo reportarse, la mayoría de la población de NNA menores de 14 años que ingresan al listado PSI 24 Horas son evaluados por los EDT con bajo o mediano riesgo delictual, el municipio cuenta con oferta programática propia para esta población en el programa Construyendo a Tiempo, el cual ejecuta desde el año 2006.

El programa CAT atiende población de seis a 13 años de bajo riesgo socio delictual, siendo derivados a este programa tanto NNA detectados mediante el listado 24 Horas como también usuarios que ingresan por demanda espontánea.

Su modelo de intervención tiene dos líneas de acción: una de intervención de tipo psicosocial y otra de tipo comunitaria.

La primera línea de intervención realiza un acompañamiento psicosocial al NNA y su familia desde un enfoque sistémico que busca intervenir factores de riesgo y protectores recogidos mediante el ASSET. La intervención es realizada directamente por los profesionales del programa quienes, en general, trabajan en duplas (psicólogo y trabajador social). Para realizar dicha intervención, ellos construyen en conjunto con la familia del NNA un plan de intervención sobre los factores relevantes que han sido recogidos mediante el ASSET, los que abarcan aspectos escolares, laborales y familiares. De manera complementaria, se aplica a las familias un instrumento denominado “Modelo de atención integral a las familias” (MAIF) el cual permite levantar información sobre carencias familiares en condiciones mínimas de derechos de las familias.

En el plan de intervención generado, se contemplan distintos objetivos, los que a medida que se van cumpliendo permiten evaluar el cierre de la intervención, la que en total no debiera durar más de seis meses, con algunas excepciones dadas en los casos más complejos. La intervención, en un comienzo, se realiza de manera semanal, aumentando su periodicidad con el paso del tiempo, momento en el cual se busca incorporar a los NNA a la línea de intervención comunitaria del programa. Además, en caso de ser necesario, pueden complementarse las actividades realizadas con una intervención del programa Triple P.

La línea psicosocial del programa CAT dispone de 40 cupos, los que según fue reportado, se mantienen completos durante el curso del año, lo que es posible gracias a que el programa tiene un financiamiento plurianual en el contexto del Plan Comunal de Seguridad Pública.

La segunda línea de intervención del programa, de naturaleza comunitaria, está contemplada tanto para los NNA que están siendo intervenidos psicosocialmente como para aquellos NNA que viven en los cuatro barrios priorizados de la comuna. En ella, se trabaja con los NNA y sus padres en talleres socio-educativos, los que en su mayoría consisten en la realización de talleres de Fútbol.

En cuanto a los resultados esperados por el programa, este busca disminuir factores de riesgo sociodelictual y evitar la reincidencia, entendida como la prevención del reingreso de los NNA al sistema, ya sea como infractores de la ley de responsabilidad penal adolescente en el futuro, o su reingreso a otro programa como el PIE 24 Horas o MST.

Finalmente, el programa dispone de un componente de gestión de casos, el cual está en proceso de implementación, y que se encuentra integrado por sociólogos que apoyan el seguimiento de los casos, entre tres a seis meses luego del egreso.

ii. Programa Triple P

El programa Triple P en la comuna de Peñalolén se ha implementado como una intervención complementaria para los usuarios de los programas CAT, PIE y MST. De esta forma, se provee a NNA hasta los 18 años. La intervención puede ser solicitada por las duplas psicosociales, las cuales actualmente se encuentran, en su mayoría, capacitadas para realizar intervenciones en el contexto del programa Triple P, para ser desplegada en aquellos casos en que lo valoren como necesario en atención a los resultados del instrumento MAIF. La necesidad de intervenir con este programa se evalúa caso a caso en atención a la existencia de necesidades específicas de las familias en materia de habilidades parentales.

8

8.4.5 Oferta programática implementada a nivel local en la comuna de Puente Alto

La oferta programática disponible en la comuna de Puente Alto está compuesta de varios de los programas de la red 24 Horas. Ella está formada por una Oficina de Protección de Derechos (OPD), por el programa de intervención breve (PIB), y por el programa de intervención especializado (PIE), el que en esta comuna es ejecutado por la corporación León Bloy. Adicionalmente, el municipio, en particular, su departamento de seguridad humana, tiene a su cargo la implementación del programa PAIF 24 Horas y su componente MST.

El municipio de Puente Alto cuenta también con oferta programática propia para intervenir en NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas. El principal de ellos es el “Programa NNA”, aunque también cuenta con otra oferta que de manera complementaria atiende a esta población denominados “Programa de extensión horaria” y “Programa de casas de estudio”, aunque sin tener como objetivo directo prevenir conductas delictivas.

i. Programa NNA

Según fue reportado, se trata de un programa que está concebido para la prevención de conductas delictivas y/o disruptivas en población entre ocho y 14 años que presentan factores de riesgo de realizar conductas delictivas, pero antes de que las realicen, pues en caso contrario son derivados a los equipos EDT para evaluar su ingreso al programa MST u otra oferta de la red. A pesar de ello, el programa no tiene como criterio de ingreso el nivel de riesgo socio-delictivo de los usuarios. El programa también atiende, aunque informalmente, a los hermanos de los usuarios de edades levemente inferiores o superiores a su perfil de ingreso. El programa tiene cupo para 50 familias pero actualmente atiende alrededor de 60.

El programa es heredero del programa “Fútbol prevención activa”, que en su época fue financiado con dineros del gobierno regional y que a partir del año 2014 fue reformulado. Desde ese momento, el programa pasó a recibir financiamiento de la Subsecretaría de Prevención del Delito, la que le solicita que adopte una perspectiva situacional que ha sido ampliada por decisión municipal para añadirle intervenciones psicosociales con un enfoque familiar que permita entregar habilidades parentales mediante actividades realizadas en talleres deportivos. Éstos representan una instancia para levantar las necesidades sociales de dichas familias que constituyan factores de riesgo delictivo, y para generar un contacto que permita realizar una intervención psicosocial posterior.

El programa tiene como principal mecanismo de detección de casos la demanda espontánea, la que tiene lugar toda vez que sus propios usuarios lo recomiendan a familias amigas. Sin embargo, también recibe usuarios desde las escuelas de la comuna y por el levantamiento de casos que realiza el equipo del programa.

Los entrevistados reportaron que el programa NNA es coordinado por una profesional de de la municipalidad y cuenta con duplas psicosociales, una de las cuales trabaja con los padres y otra con los NNA. La primera de las duplas está formada dos profesionales psicólogos y la segunda de ellas por un psicólogo y una terapeuta ocupacional. A estos equipos se suman los profesionales que realizan los talleres deportivos.

El programa tiene una duración de un año y cuenta con un mecanismo de seguimiento, sin un plazo determinado, pero que monitorea la situación de cada NNA desde la escuela, a partir de la información que reporta la psicóloga del colegio donde cursa sus estudios el NNA.

ii. Programas “Extensión horaria” y “Casas de estudio” de la comuna de Puente Alto

Ambos son programas que si bien no tienen por objeto intervenir la conducta infractora, si reciben a NNA menores de 14 años que, o bien han realizado esta clase de conductas, o bien presentan factores de riesgo de realizarlas en el futuro.

El programa “Extensión horaria” existe desde 2013 y permite administrar la extensión de la jornada escolar hasta las 19:00 horas en los colegios de la comuna, con el objeto de que todos los NNA de un determinado establecimiento escolar, muchos de

ellos con un alto porcentaje de población en riesgo de cometer delitos, pueda acceder a talleres extra programáticos (skate, canto, guitarra, entre otros), que permitan que sus padres puedan volver más tarde a sus hogares contando con que sus hijos se mantendrán ocupados en la escuela. Su cobertura es de entre 200 a 300 NNA.

Por otra parte, el programa “Casas de estudio” busca trabajar con NNA menores de 18 años que están desescolarizados, ya sea porque han sido infractores de ley, porque han sido padres, o porque han abandonado la educación formal por cualquier otro motivo. Por medio de este programa, pueden terminar sus estudios en casas especialmente habilitadas para ello. Su cobertura es de aproximadamente 200 NNA en la comuna, agrupados en 7 a 8 casas de 30 NNA cada una.

9

9. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DETECCIÓN Y DERIVACIÓN DE CASOS DE NNA MENORES DE 14 AÑOS QUE REALIZAN CONDUCTAS DELICTIVAS Y SU VOLUMEN DE INGRESOS

El presente capítulo tiene por objeto generar un diagnóstico sobre el funcionamiento actual de los sistemas de detección y derivación de casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, así como de los volúmenes de ingresos de esta población a los distintos programas e instituciones a cargo de proveerles oferta programática.

Para ello, en primer lugar, se procederá a describir los mecanismos de detección y derivación de casos existentes y que se articulan mediante los programas PSI 24 Horas de Carabineros de Chile, PAIF 24 Horas de la SPD, Sename 24 Horas, y la actividad de los tribunales de familia, para luego dar cuenta del volumen de casos reportados por cada uno de sus sistemas de registro. Con todo ello, se procederá a hacer un diagnóstico sobre el funcionamiento general del sistema de detección y derivación existente y sus principales nudos críticos.

9.1 Mecanismos de detección y derivación de casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas

9.1.1 Introducción

A nivel nacional la principal vía por la cual es posible detectar casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas es el listado 24 Horas administrado por Carabineros de Chile, el cual funciona en el contexto del programa PSI 24 Horas. Se trata de un listado en el que se registra a los NNA de todas las edades que ingresan diariamente a las unidades policiales (UP) ubicadas en las comunas adscritas al programa, sea que lo hagan por haber padecido una vulneración en sus derechos, caso en el cual son registrados en el listado como “vulnerados”, o por haber sido denunciados o sorprendidos realizando conductas delictivas. En este último caso, el listado distingue entre los NNA que realizan estas conductas y tienen entre 14 y 18 años, los que son ingresados en la categoría de “infractores de ley”, y quienes realizan estas conductas siendo menores de 14 años, los que son registrados en la categoría “inimputables”.

En cuanto a la derivación de casos, existen diversas vías por las cuales un NNA que realiza conductas delictivas puede ser derivado a la oferta programática disponible en un territorio determinado. En general, las vías de derivación son: i) el programa PAIF 24 Horas, o; ii) los tribunales de familia. El primero de ellos, actualmente sólo funciona en 36 comunas del país, en las que opera de manera integrada con el programa PSI 24 Horas de Carabineros de Chile. En estas mismas 36 comunas se espera que a finales de 2017 se integre además, el programa 24 Horas Sename, el que actualmente sólo opera en 27 de ellas. En las demás comunas del país la derivación de estos NNA a la oferta programática es realizada, principalmente, por los tribunales de familia⁴³.

El siguiente cuadro muestra las 36 comunas donde actualmente operan de manera integrada los programas PSI 24 Horas de Carabineros y PAIF 24 Horas de la SPD. Además, se indica en cuál de estas comunas ya se ha integrado el programa 24 Horas Sename y cuáles se espera sean incorporadas durante el año 2017.

43. Dado que los tribunales de familia ejercen sus funciones en todo el país, ellos también realizan derivaciones en las 36 comunas donde opera el programa PAIF 24 Horas, lo que como se explicará más adelante, ha acarreado problemas de coordinación entre ambos mecanismos de derivación, surgiendo problemas de dobles derivaciones que, en todo caso, al menos en las comunas donde se realizaron entrevistas, se han ido solucionando por gestiones de coordinación entre ambas instancias.

Cuadro n°1: Cobertura comunal de los programas PAIF 24 Horas y 24 Horas Sename.

Comuna	PSI 24 Horas + PAIF 24 Horas	24 Horas Sename
La Granja	Sí	Sí
Pudahuel	Sí	Sí
Lo Espejo	Sí	Sí
Puente Alto	Sí	Sí
La Florida	Sí	Sí
Recoleta	Sí	Sí
Peñalolén	Sí	Sí
San Bernardo	Sí	Sí
Valparaíso	Sí	Sí
Los Ángeles	Sí	Sí
Temuco	Sí	Sí
Puerto Montt	Sí	Ampliación 2017
San Joaquín	Sí	Sí
San Ramón	Sí	Sí
Conchalí	Sí	Sí
El Bosque	Sí	Sí
Talca	Sí	Ampliación 2017
Viña del Mar	Sí	Sí
Rancagua	Sí	Ampliación 2017
Cerro Navia	Sí	Ampliación 2017
Quilicura	Sí	Sí
Estación Central	Sí	Ampliación 2017
Coquimbo	Sí	Sí
Arica	Sí	Sí
Calama	Sí	Sí
Antofagasta	Sí	Sí
Pedro Aguirre Cerda	Sí	Ampliación 2017

9

Lo Prado	Sí	Sí
Maipú	Sí	Sí
Lampa	Sí	Sí
Macul	Sí	Sí
Alto Hospicio	Sí	Sí
Iquique	Sí	Sí
Copiapó	Sí	Ampliación 2017
Renca	Sí	Ampliación 2017

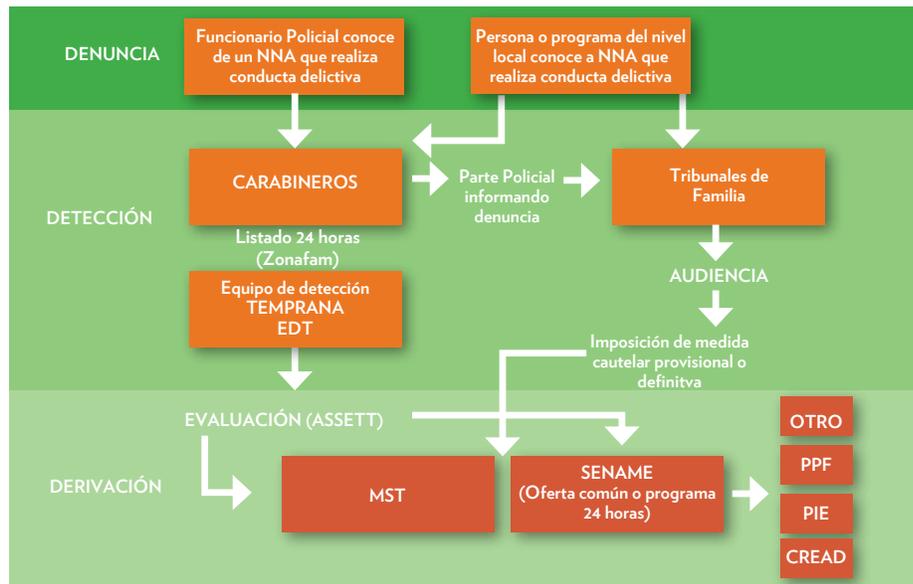
Fuente: Información reportada en las entrevistas realizadas en el estudio.

En razón de lo anterior, en los territorios donde se encuentra integrado el programa PSI 24 Horas con el programa PAIF 24 Horas, la derivación es realizada por el denominado “Equipo de detección temprana” EDT, quienes previa evaluación del riesgo socio delictual de los NNA calificados como inimputables en el listado 24 Horas, los derivan a la oferta programática disponible en dichos territorios, la que puede ser la ofrecida por el programa MST o por la red Sename. En cambio, en los territorios donde no opera el programa PAIF 24 Horas, y por tanto, sólo existe el programa PSI 24 Horas de Carabineros, quienes realizan las derivaciones de NNA inimputables a la oferta programática son los tribunales de familia, quienes en estas circunstancias sólo podrán remitirlos a la oferta programática común del Sename.

En cuanto a los tribunales de familia, éstos toman conocimiento de los casos detectados por Carabineros de Chile por medio de las denuncias que están obligados a realizar ante ellos y que dan a conocer materialmente, mediante partes policiales que remiten diariamente a los tribunales de familia. Según la circunstancias del caso, el tribunal cita al NNA y su familia a una audiencia en la cual, conforme a la complejidad del asunto, puede aplicar una medida de protección provisional o definitiva, pudiendo en el primer caso llamar a una segunda audiencia para resolver el asunto teniendo a la vista mayores antecedentes. Es en virtud de la imposición de esta medida de protección, que los tribunales de familia derivan a los NNA menores de 14 años a la oferta programática disponible en un territorio determinado.

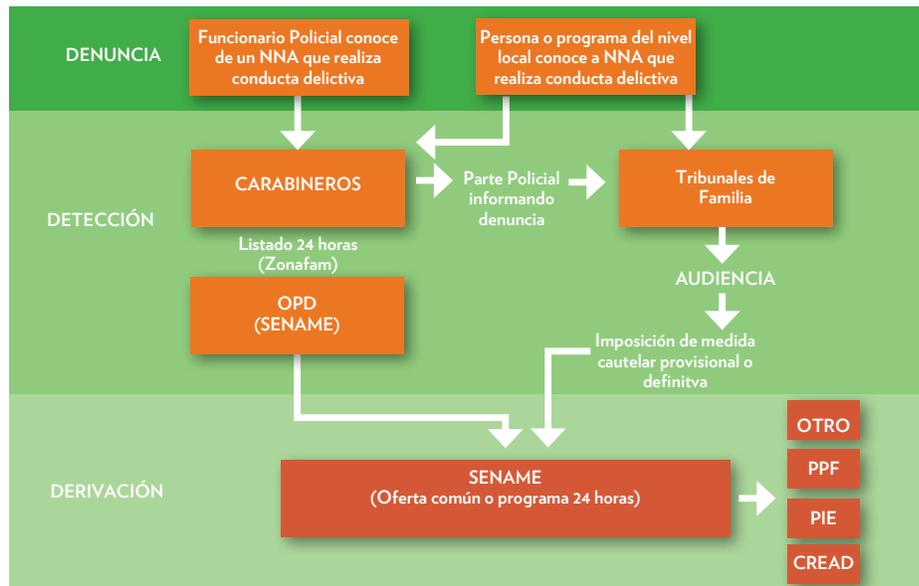
Los siguientes gráficos buscan dar cuenta del flujo normal de detección y derivación de casos en dos de los escenarios planteados anteriormente, por constituir las reglas generales en la materia, éstos son: i) los que tienen lugar en las comunas donde operan integradamente los programas PSI 24 Horas y PAIF 24 Horas, ii) los que tienen lugar en las comunas donde no opera el programa PAIF 24 Horas.

Gráfico n° 1: Flujo de casos en comunas donde operan integradamente los programas PSI 24 Horas y PAIF 24 Horas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en entrevistas.

Gráfico n° 2: Flujo de casos en comunas donde solo opera el programa PSI 24 Horas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en entrevistas.

9

En los siguientes acápite se describirá con mayor detalle el funcionamiento de los programas PSI 24 Horas, PAIF 24 Horas, 24 Horas Sename y de los tribunales de familia, de modo tal de poder comprender el funcionamiento conjunto de estos sistemas en materia de detección y derivación de casos.⁴⁴

9.1.2 Detección de casos en el programa seguridad integrada (PSI) 24 Horas de Carabineros de Chile.

El programa PSI 24 Horas tiene sus orígenes en un convenio entre Carabineros y la Municipalidad de Conchalí suscrito el año 1996 y que el año siguiente fue ampliado a diferentes comunas del país. Se trata de una estrategia de intercambio de información entre Carabineros de Chile y los municipios para que estos últimos puedan detectar quiénes son los NNA, menores de 18 años, que requieren intervenciones psicosociales en materia de vulneración de derechos o por haber realizado conductas delictivas, para luego, derivarlos a la oferta programática pertinente (Carabineros de Chile, 2007).

En términos generales, el proceso por el cual se detectan a los NNA menores de 14 años que infringen la ley penal y se incorporan al programa PSI 24 Horas es el siguiente: Como consecuencia del ingreso de un NNA a una unidad policial, sea por haber sido vulnerado en sus derechos o por haber realizado una conducta delictiva, se genera un registro en el sistema AUPOL de Carabineros⁴⁵. Esto, permite a una repartición de Carabineros de Chile, la Zona de la familia y la infancia -Zonafam -, levantar y sistematizar dicha información en un listado que busca dar cuenta de todos los ingresos de NNA vulnerados, infractores de ley o inimputables que han tenido lugar durante un día, separados según la comuna en la cual éstos registran domicilio. Ese listado comunal, conocido como listado 24 Horas, es remitido diariamente a un funcionario municipal designado para su recepción (Carabineros de Chile, 2007).

a. Detección de casos por parte de las unidades policiales

El personal de Carabineros entrevistado dio cuenta de que la forma normal en que la policía toma conocimiento de un NNA menor de 14 años que realiza infracciones a la ley penal es mediante la pesquisa directa de esos hechos⁴⁶. Además, se señaló que no es común que un NNA de esa edad realice hechos delictivos de manera individual, pues usualmente lo hacen acompañados de otros NNA mayores de 14 años o derechamente de personas mayores de edad. En razón de ello, lo más habitual es que se traslade a todos los involucrados, mayores y menores de edad, a la unidad policial, previa constatación de la edad de cada uno de ellos por medio de los sistemas informáticos con que cuenta Carabineros de Chile. Corroborado que un NNA es menor de 14 años, éste debe esperar en la unidad policial a que se realice el resto del procedimiento, pero en una sala distinta a aquella donde se ubican los calabozos y en la que esperan en calidad de detenidos otros NNA mayores de 14 años o adultos que puedan haber sido conducidos junto a ellos a la unidad policial⁴⁷.

44. Otra forma de detección de casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, y que tiene lugar tanto en las comunas donde existe el listado 24 Horas como en aquellas donde no existe (pero fundamentalmente en estas últimas), es la que realiza el programa OPD de Sename o algunos programas municipales, los que, tanto por iniciativa propia como por demanda espontánea de la comunidad, detectan también a estos NNA. En tales casos, el programa pone en conocimiento del tribunal de familia la situación del NNA, el que por medio de una medida de protección lo deriva a algún programa, generalmente de la red Sename.

45. AUPOL (acrónimo de “automatización policial”) es un sistema instalado en todas las unidades operativas de Carabineros y que busca satisfacer las necesidades de registro de la institución en materia de denuncias, detenciones, constancias, infracciones, controles de identidad, órdenes judiciales, entre otros (Carabineros de Chile, 2014).

46. Otra forma de tomar conocimiento de estos hechos, aunque menos común, es mediante denuncias recibidas en las unidades policiales por parte de vecinos que indican que actualmente o en el pasado, un determinado NNA menor de 14 años ha realizado en su contra una conducta delictiva. Si el hecho está teniendo lugar, personal policial se desplaza al lugar de los hechos. Si el hecho ocurrió en el pasado, formula una denuncia y pone los hechos en conocimiento del tribunal de familia mediante un parte policial.

47. Cabe señalar que tanto los calabozos, donde son detenidos los mayores de 14 años, como los espacios donde son conducidos los NNA menores de 14 años al interior de las unidades policiales, cuentan con cámaras de circuito cerrado de televisión, tanto para la seguridad de los NNA como de los funcionarios policiales

Cuando en el delito que motiva el traslado del NNA menor de 14 años a la unidad policial hayan sido detenidos también NNA mayores de 14 años y/o adultos, el funcionario policial tomará contacto con el Ministerio Público, para informar al fiscal de turno sobre la comisión del delito y de la intervención en los hechos, tanto de adultos como de NNA. En tal caso, el Ministerio Público dispondrá que el NNA menor de 14 años no sea sometido al mismo procedimiento que los demás involucrados, y que simplemente sea mencionada su participación en el parte policial que luego, será remitido a la Fiscalía, instruyendo que también se ponga en conocimiento de los hechos al tribunal de familia competente.

En razón de ello, el funcionario policial tomará contacto con el Juez de Familia de turno, quien instruirá que NNA sea puesto a disposición de un adulto responsable. Para localizarlo, se puede recurrir a lo que indique el propio NNA o a información pública a la que Carabineros puede acceder desde las bases de datos del registro civil. Determinado el domicilio de sus padres o de un adulto responsable, éstos son ubicados y trasladados a la unidad policial por personal de Carabineros. El funcionario policial debe informar al juez de familia una vez el NNA sea puesto a disposición del adulto responsable correspondiente, de lo cual también quedará registro en un acta.

Al día siguiente, cada unidad policial remite todos los partes policiales que dan cuenta de infracciones a la ley penal protagonizadas por NNA menores de 14 años al juzgado de familia correspondiente.

b. Elaboración del listado 24 Horas por parte de la Zonafam

La elaboración del listado 24 Horas está a cargo de la Zonafam⁴⁸. Esta es una repartición de Carabineros de Chile que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir y controlar las materias relacionadas con menores de edad y familia, observando e instruyendo a nivel institucional los aspectos procedimentales, legales y psicosociales existentes en dicha área” (Carabineros de Chile, 2010). Específicamente, la confección del listado se encuentra a cargo del “Departamento policial de la infancia y adolescencia” de dicha repartición.

El listado 24 Horas busca ser un instrumento que permita detectar cuando un NNA ingresa por primera vez a una unidad policial, ya sea por vulneración de derechos o por haber infringido la ley penal, facilitando la derivación de sus antecedentes a los municipios con convenio con Carabineros para que ellos coordinen su intervención psicosocial, con miras a interrumpir las trayectorias de vida asociada a la vulneración de derechos y/o infracción a la ley penal.

Como se mencionó anteriormente, la información diaria de todos los NNA que ingresan a cada unidad policial es registrada por Carabineros en el sistema de registro AUPOL. A partir de esa base de datos, seis funcionarios digitadores de la Zonafam acceden de manera centralizada a los partes policiales que dan cuenta de los ingresos, de un día determinado, de NNA a cada una de las unidades policiales del país. A partir de la lectura de estos partes policiales, los funcionarios realizan dos tareas: i) evaluar, bajo criterios establecidos en regulaciones internas de la Zonafam y con la asistencia de tres oficiales de la repartición, si existe o no necesidad de incorporar a un NNA al programa PSI 24 Horas (y por ende, ingresarlo posteriormente al listado), e; ii) incorporar a dichos NNA al listado 24 Horas en alguna de las siguientes 3 categorías: inimputables⁴⁹, infractores de ley⁵⁰ o vulnerados en sus derechos⁵¹.

Con ello, se confecciona un listado con información que puede ser filtrada según la comuna de residencia del NNA, devolviendo luego, a cada unidad policial y al funcionario municipal expresamente designado para ello por cada municipio (que en el caso

48. Hasta el año 2014, dicha repartición era denominada como dirección de prevención y protección de la familia (DIPROFAM), siendo reestructurada bajo la actual denominación, principalmente, para ampliar su ámbito de acción al ámbito operativo y para potenciar el área de integración comunitaria. Actualmente, está conformada por tres departamentos (departamento policial de la infancia y la adolescencia, departamento policial de asuntos de la familia y departamento de integración) y una prefectura (prefectura de familia e infancia) de la cual dependen dos unidades policiales (48° comisaría de familia e infancia y la 35° comisaría de delitos sexuales).

49. Es decir, menores de 14 años cuyo motivo de ingreso a la unidad policial es el haber realizado una conducta delictiva.

50. Es decir, mayores de 14 y menores de 18 años, cuyo motivo de ingreso a la unidad policial es el haber realizado una conducta delictiva.

51. Es decir, menores de 18 años cuyo motivo de ingreso a la unidad policial es haber sido víctima de alguna situación de vulneración en sus derechos.

9

de las comunas en donde funciona el programa PAIF 24 Horas generalmente es alguno de los EDT) un listado que incluye a los NNA que ingresaron a cualquier unidad policial del país el día anterior y que registran domicilio en dicha comuna.

En relación a la información que se remite en listado 24 Horas, pudo reportarse que esta es la siguiente:

- Nombre completo del NNA
- Rut
- Nacionalidad
- Motivo de ingreso (infractor, vulnerado o inimputable)
- Dirección
- Estudios
- Existencia de ingresos anteriores al listado
- Número del parte
- Juzgado y comisaria por los cuales pasó el NNA
- Tipo de hecho.

La categoría “tipo de hecho” hace mención a distintas tipologías de delitos que aparecen mencionados en el listado solo con un número (entre el 1 al 11), cada uno de los cuales corresponden a las tipologías indicadas en el siguiente cuadro:

Cuadro n°2: Tipos de hechos reportados en el listado 24 Horas

N°	Tipología	Contenido
1	Delitos Sexuales	Violación, estupro, abuso sexual, incesto, aborto, obtención de servicios sexuales de menor de edad, promover y facilitar la prostitución infantil, pornografía infantil.
2	Delitos contra la propiedad	Robo con fuerza en las cosas, robo en lugar habitado o destinado a la habitación, robo en lugar no habitado, violación de morada, receptación y hurto.
3	Delitos contra la integridad física y psíquica de las personas	Homicidio, parricidio, infanticidio, robo con intimidación.
4	Lesiones	Lesiones con peligro de muerte, graves, menos graves, leves, con armas blancas, armas de fuego, fuegos artificiales.
5	Violencia intrafamiliar	Violencia intrafamiliar a hombre o mujer con lesiones leves, violencia intrafamiliar hombre o mujer con lesiones menos graves o superiores, violencia intrafamiliar adulto mayor, lesiones psicológicas en el contexto de violencia intrafamiliar.
6	Delitos Ley N°20.000 de Drogas	Consumo de drogas, porte de drogas, tráfico de drogas, tráfico de pequeñas cantidades, cultivo o cosecha, otros delitos Ley N°20.000 de drogas.
7	Delitos Ley de control de armas	Amenazas de muerte, amenaza con armas blancas, amenazas con armas de fuego.
8	Amenazas	Amenazas de muerte, amenaza con armas blancas, amenazas con armas de fuego.

9	Vulneración de derechos	Abandono de niños, peligro material o moral, abandono de hogar, vulneración de derechos, maltrato infantil, comercio ambulante, intento de suicidio, ocupar a menores de edad en actividades prohibidas art. 62 Ley de menores, presunta desgracia.
10	Delitos Ley de tránsito	Conducción bajo la influencia del alcohol, conducción en estado de ebriedad, conducción bajo la influencia de drogas o estupefacientes.
11	Otros	Cualquier otro hecho que no pueda ser registrado en las anteriores tipologías.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Carabineros de Chile (2005).

Para regular la forma como debe llevarse a cabo la confección y comunicación del listado 24 Horas, Carabineros de Chile ha suscrito convenios con 302 comunas de todo el país (Sename, 2017). En estos convenios se establecen las actividades que la Zonafam y que cada municipio deben realizar en el contexto del programa PSI 24 Horas. Según indican estos convenios⁵², la Zonafam se obliga con las municipalidades a lo siguiente (Carabineros de Chile, 2010):

- i. A entregar una nómina de NNA conducidos o detenidos registrados en las unidades policiales de la comuna o que, habiendo sido conducidos o detenidos en unidades policiales de otra comuna, tengan domicilio registrado en aquella comuna a la que se remite el listado.
- ii. A incorporar en dicha nómina, al menos, los siguientes datos sobre los NNA registrados: nombre, edad, domicilio y motivo del registro (vulneración de derecho o infracción de ley), sin entregar detalles del hecho que motivare su paso por la unidad policial.
- iii. A que el comisario de la comuna, por escrito, entregue periódicamente⁵³ el listado a una persona previamente designada por el Alcalde, manteniendo el primero un vínculo directo con el municipio.
- iv. A que la prefectura de Carabineros respectiva mantenga el efectivo control de las acciones emprendidas en virtud del programa por las comisarías de su dependencia y conocer los problemas que pudieran afectar su eficiente funcionamiento para emprender las acciones que lo reviertan de manera oportuna.
- v. A supervisar técnicamente el desarrollo de la implementación y seguimiento del programa, otorgando las orientaciones necesarias para su efectiva y eficiente ejecución.

Por otra parte, las municipalidades se obligan con Carabineros y la Zonafam a lo siguiente (Carabineros de Chile, 2010):

- i. Designar a una persona para recibir la información remitida, siendo la única facultada para el manejo reservado de la información entregada.
- ii. Analizar la información recibida.
- iii. Realizar un diagnóstico, derivando oportunamente los casos de los NNA reconocidos a las instituciones más idóneas de la red comunal.
- iv. Coordinar acciones interinstitucionales que colaboren con la activación efectiva de la red local de apoyo a los NNA y sus familias.

52. Si bien para efectos de este estudio sólo se tuvo acceso a los convenios suscritos con las municipalidades de Temuco (2010), Puente Alto (2007) y Peñalolén (2007), los funcionarios entrevistados en la Zonafam afirman que se trata de convenios estandarizados, que no presentan diferencias sustantivas entre las diversas municipalidades.

53. Si bien en los convenios revisados se compromete una entrega semanal, en la práctica, la entrega se realiza diariamente, con excepción de los días feriado y fines de semana.

9

v. Retroalimentar mensualmente al comisario de la unidad policial con las acciones emprendidas con los NNA del listado.

9.1.3 Detección y derivación de casos del Programa de Atención Integral Familiar (PAIF) 24 Horas de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

El programa PAIF 24 Horas tiene sus orígenes el año 2009⁵⁴ y surge como un programa intersectorial entre la SPD y el Sename para dar respuesta a la falta de servicios de atención psicosocial para NNA ingresados a unidades policiales en el contexto del programa PSI 24 Horas de Carabineros de Chile. El objetivo general del programa es contribuir a la superación de las situaciones de vulneración y/o a interrupción de conductas transgresoras en NNA derivados del programa PSI 24 Horas (SPD, 2016).

El programa se implementa en 36 comunas priorizadas por la SPD en razón de dos variables: un índice de factores de riesgo a nivel comunal y la cantidad de NNA registrados en el listado 24 Horas de la comuna (SPD, 2017). En estas 36 comunas, se busca intervenir a NNA entre 10 a 17 años y sus respectivas familias. Para ello, como se señaló, el programa dispone de un componente de detección, evaluación y derivación de casos, los EDT y de un componente de intervención MST. Los EDT se coordinan con la Zonafam, quienes les remiten diariamente una nómina con todos los NNA que han tenido contacto el día anterior con las unidades policiales del nivel local ya sea en calidad de vulnerados en sus derechos, de inimputables o infractores de ley (Listado 24 Horas). A partir de dicha nómina, los EDT pueden identificar a NNA inimputables de su comuna que no se encuentran vinculados a ningún programa de intervención para contactarlos, evaluar su nivel de riesgo socio-delictual y vincularlos al programa más adecuado a sus necesidades de intervención, de modo tal que disminuya la posibilidad de que comience o continúe desarrollando una carrera delictual en el futuro.

A continuación se describirán las principales actividades que realizan los EDT en el contexto del programa PAIF 24 Horas, puesto que éste es el componente del programa que se vincula propiamente a las labores de detección y derivación de casos. En términos generales, se observan cuatro actividades relacionadas al quehacer de los EDT: a) la detección de usuarios del programa; b) la evaluación del riesgo socio delictual de éstos; c) la derivación del caso, y; d) el seguimiento y monitoreo del caso (SPD, 2015). Adicionalmente, nos referiremos a otras actividades que reportaron realizar los EDT en el contexto del programa PAIF 24 Horas.

a. Proceso de detección de usuarios del programa PAIF 24 Horas.

Si bien el listado 24 Horas constituye la principal puerta de entrada de los NNA inimputables al programa PAIF 24 Horas, los EDT también pueden levantar casos por vía de demanda espontánea de los usuarios (quienes pueden ser usuarios de otros programas o ser derivados desde colegios del nivel local) o por derivaciones desde los tribunales de familia (SPD, 2016)⁵⁵. A continuación se describe el proceso de detección de casos por cada una de estas vías.

i. Detección mediante el listado 24 Horas de Carabineros.

Los EDT entrevistados reportaron recibir en sus correos electrónicos, generalmente, de manera diaria, el listado 24 Horas⁵⁶. En particular, este es remitido a uno de los profesionales del EDT que ha sido previamente designado como contraparte

54. Durante el periodo de gobierno 2010-2014, fue denominado como “Programa Vida Nueva”, recuperando el año 2014 su denominación original (Gobierno de Chile, 2015 en: Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016).

55. En la comuna de Peñalolén, el EDT reportó la existencia de una cuarta vía de detección de casos, que se ha generado mediante una coordinación con la Policía de Investigaciones, que les reporta un listado de NNA que ingresa a sus unidades policiales. Se trata en definitiva de un registro paralelo al listado 24 Horas, el cual si bien en general se superpone con éste, permite en determinadas ocasiones, levantar casos no registrados.

56. Se dio cuenta de que el listado es remitido de lunes a viernes, conteniendo los días lunes la nómina acumulada de casos de todo el fin de semana. Igualmente, se reportó que en ocasiones hay demoras en la remisión del listado, por lo que se acumulan los casos de todos los días en que éste no fue remitido.

del programa PSI 24 Horas. En cuanto al número de casos que contiene la nómina, en las comunas entrevistadas, se reportó que éste gira en torno a los cinco a 10 casos diarios. Por su parte, al flujo de ingresos reportados durante fechas que pueden considerarse como especialmente conflictivas, tales como fines de semana largo o días en que, generalmente, aumentan los desórdenes públicos (como el 11 de septiembre o el día del joven combatiente), fue disímil. Mientras algunos EDT reportaron que no se constata un alza significativa en el volumen de ingresos en esas fechas, otros EDT sostuvieron que sí fue posible apreciar un impacto en la cantidad de casos reportados en el listado.

ii. Detección mediante demanda espontánea de los usuarios.

El ingreso al programa PAIF 24 Horas por demanda espontánea de los usuarios tiene lugar, generalmente, respecto de NNA que son derivados al programa desde sus respectivos colegios.

En las comunas entrevistadas, el volumen de ingreso por esta vía es disímil pues si bien, en Puente Alto se reportó que hay un porcentaje menor de los ingresos (la mayoría de los cupos del programa se completan por medio del listado 24 Horas) en Peñalolén ocurre un fenómeno diverso. En esta última comuna los casos detectados por el listado 24 Horas son insuficientes para satisfacer la oferta programática local, lo que ha impulsado a los EDT de Peñalolén a promover la detección temprana de casos. Para ello, durante el año 2016 se realizaron levantamientos de casos en los colegios municipales de dicha comuna⁵⁷, bajo el supuesto de que potenciar esta vía de ingreso es una forma de realizar una detección efectivamente temprana de los casos, antes que comiencen a involucrarse en hechos de mayor gravedad.

Lo anterior permitió a los equipos EDT de la comuna, aumentar sustantivamente los casos ingresados por esta vía durante 2016 (de 15 casos en 2015 a 60 casos en 2016). Este fenómeno ha sido consecuencia de un trabajo de sensibilización y visibilización de la red por parte de la Dirección de Seguridad Ciudadana, que se reunió con orientadores, duplas psicosociales, entre otros, para dar a conocer la labor del Centro de prevención social, a sus profesionales, la oferta disponible y el sistema de derivación. Generando flujos de información que suponen que durante el proceso se retroalimenta a la escuela entregándole información sobre el proceso de intervención de los NNA derivados por ellos.

Llevamos 3 años en esta tarea, y después una por una, con las mismas duplas nos juntamos. Y efectivamente les mandamos hace poco a la Dirección de Educación un gráfico, con quiénes son las duplas que más derivan, porque quiere decir que a lo mejor esas son las duplas que tienen que ir a contarle la experiencia a los que no nos derivan. Tenemos colegios que nosotros sabemos que tienen chiquillos, porque igual llegan, por otras vías. Y a lo mejor llegan más cronificados (...) Y la devolución, que creo que fue lo último que hicimos, que fue el devolverles información. O sea, con eso trabajas el tema de la confianza, les das también, porque les pasa a los colegios que se vinculan muy poco con los programas psicosociales que están interviniendo. Entonces, como se vinculan tan poco, la relación a veces es un poco tensa, porque desde los programas sienten que el colegio vulnera, y desde el colegio sienten que hay poca presencia de este programa entre comillas. Entonces este flujo de información, de ir y venir de información, ha sido más relevante que pasar por todas las escuelas (Funcionario del nivel local, SPD).

iii. Derivaciones al EDT realizadas por los tribunales de familia.

Los tribunales de familia, en el contexto de la imposición de una medida de protección provisional o definitiva, también pueden derivar casos a los EDT⁵⁸. A pesar de que es una vía más de derivación posible de los jueces de familia, los profesionales EDT de las comunas de Puente Alto y Peñalolén perciben que en general los jueces prefieren derivar a los programas 24 Horas Sename y no al programa PAIF 24 Horas.

En el caso de la comuna de Puente Alto, son los propios profesionales, abogados del programa de seguridad humana de la

57. En relación a los NNA detectados en los colegios de la comuna de Peñalolén, pero que no tienen residencia en la comuna, el EDT reportó que estos casos son derivados a su par de la comuna donde este reside, o si en ella no está implementado el programa PAIF 24 Horas, con la red local disponible en dicho territorio.

58. Un nudo crítico relevado por los equipos EDT guarda relación con que algunos jueces de familia derivan directamente casos a los profesionales MST sin mediar una evaluación del caso por parte del EDT. Sin embargo, este problema se ha ido progresivamente solucionando, principalmente por la oportunidad que han tenido los profesionales del programa MST de dar a conocer el funcionamiento de éste a los jueces de familia.

9

comuna, quienes comparecen solicitando medidas cautelares en favor de NNA cuyas familias toman contacto con dispositivos municipales, consiguiendo así que éstos deriven casos a los programas Sename o a los EDT del nivel local.

b. Proceso de evaluación del riesgo socio-delictual de los NNA derivados al programa

Una vez que el EDT toma conocimiento de un caso, ya sea mediante el listado 24 Horas o por otra vía de ingreso, procede a evaluar el riesgo socio delictual de dichos NNA, para sobre la base de esa información, decidir cuál será la oferta programática a la cual será derivado.

En el caso de los ingresos por vía del listado 24 Horas de Carabineros, los EDT proceden a separar del listado los ingresos por motivos de vulneración de derechos de los ingresos registrados como inimputables, pues sólo respecto de este último grupo se realiza la evaluación de riesgo socio delictual. De esta forma, los EDT conservan sólo la información de los inimputables, remitiendo el resto del listado a las OPD correspondientes. La evaluación se realiza mediante un instrumento de evaluación diagnóstica, de origen británico, denominado ASSET, que permite evaluar la presencia de factores de riesgo socio-delictual en el NNA. En virtud de los protocolos establecidos por el programa, este instrumento no debe ser aplicado por los EDT más de una vez dentro de un periodo de seis meses⁵⁹.

Una práctica realizada por los EDT entrevistados, cuyo objeto es el facilitar la ubicación de los NNA inimputables y agilizar la aplicación de la evaluación de riesgo, es ingresar la información obtenida del listado 24 Horas en una planilla histórica. Esto les permite llevar un registro de los casos detectados y derivados a nivel comunal durante los últimos años. Estos registros históricos, junto a otras fuentes de información que manejan los EDT (pues algunos de ellos se encuentran autorizados para acceder a la base de datos Senainfo de Sename), permiten verificar los domicilios registrados de los NNA y si ya se encuentran derivados a algún programa de la red, pues en este último caso no procede realizar evaluación del caso. Por el contrario, si aún no han sido derivados a algún programa, se agenda una visita al NNA y su familia para proceder a evaluar el caso.

Por protocolo, los EDT deben realizar no menos de tres visitas a la familia de los NNA detectados en el listado. En caso de ser ubicados, se practica la evaluación al NNA en presencia de su familia, o si el NNA no es ubicado pero sí su familia, sólo se aplica a esta última.

Tanto la evaluación como la incorporación al programa 24 Horas son totalmente voluntarias y están sometidas al consentimiento del NNA y su familia. Los EDT deben cumplir con una meta de aplicación de 20 evaluaciones mensuales cada uno (40 por cada dupla).

c. Proceso de clasificación y derivación de los NNA inimputables

Aplicado el instrumento ASSET, se obtiene un puntaje que permite clasificar a los NNA según su riesgo socio delictual en bajo riesgo (hasta siete puntos), mediano riesgo (entre ocho y 20 puntos) y alto riesgo (sobre 21 puntos). En el caso de las comunas entrevistadas, en el primer caso, es decir de bajo riesgo, el NNA es derivado al programa PPF, en el segundo al programa PIE y en el tercero al programa MST.

En el caso particular de la comuna de Peñalolén, se reportan algunos problemas por parte del EDT al momento de derivar a usuarios de bajo riesgo delictual, pues el programa PPF de Sename tiene un perfil de usuario similar al programa CAT que opera en esa comuna. Ante esta situación, los EDT han optado por derivarlos a este último programa, dado que sostienen que el perfil de ingreso a PPF es menos compatible con la realidad de los NNA inimputables pues supone que no tengan antecedentes de detenciones, conductas transgresoras de ley o consumo de drogas.

59. Sin embargo, los EDT reportan que no existe limitación temporal para requerir una nueva aplicación consentida respecto de NNA que presenten reingresos al listado 24 Horas y a quienes no se haya aplicado dentro de ese periodo de tiempo el instrumento, sea porque no fueron ubicados o porque no consintieron anteriormente en aplicarse el instrumento.

Nosotros tuvimos una reunión hace un tiempo con el PPF y si bien está metido en la red 24 Horas, es bien complejo en realidad, porque el perfil que ellos atienden es que no pueden tener detenciones o no pueden tener consumo de drogas o conductas de transgresión de ley. Entonces, quedamos fuera nosotros que trabajamos con el lado de infractores inimputables. Yo creo que está pensado principalmente para el trabajo con OPD porque finalmente eso nos deja afuera. Tendría que ser un perfil muy particular, en que el delito que cometió el chiquillo que sea, por ejemplo, que lo hayan pillado pintando grafiti o delitos como de menor gravedad los que podríamos llegar a derivar a PPF. Entonces, finalmente, nuestra evaluación va a tender la mayoría de las veces a Construyendo a Tiempo (Profesional del nivel local, SPD).

En términos generales, la información sobre cada evaluación realizada es ingresada por la dupla EDT a un sistema computacional, para lo cual disponen de dos días desde la realización de la evaluación. En el sistema deberán proponer la remisión del caso a un determinado programa según su nivel de riesgo. Dicha propuesta está sujeta a la revisión y aprobación de un profesional de la SPD. En caso que éste niegue la derivación propuesta a un programa, puede ser apelada de manera fundada por los profesionales EDT.

d. Proceso de seguimiento, monitoreo y retroalimentación de casos.

Los equipos EDT entrevistados reportaron que sólo en aquellos casos de riesgo socio-delictual más alto, es decir, los que son derivados al programa MST, el equipo realiza un seguimiento efectivo del caso, pues dichos NNA son los únicos que continúan al alero del programa PAIF 24 Horas. En los demás casos, éstos son derivados a programas Sename (PIE o PPF), lo que les impide realizar un seguimiento adecuado del caso una vez que es derivado pues, salvo los encuentros con los profesionales Sename que tienen en el contexto de las Mesas de gestión de casos comunales, no existen más instancias donde obtener información sobre los avances de las intervenciones en estos casos, salvo aquella que, por iniciativa propia, algunos EDT pueden levantar de Senainfo.

Además, dos veces por año, los EDT deben enviar a Carabineros una planilla con información de todos los programas a los cuales han derivado a NNA que han sido detectados por el listado 24 Horas. En particular, esta planilla debe ser completada con información sobre: edad de los NNA derivados, su diagnóstico, la intervención realizada, su seguimiento y las derivaciones que puedan haber tenido lugar respecto de ellos.

Si bien, en términos generales, los funcionarios policiales entrevistados señalaron que esta retroalimentación no les presta, en principio, mayor utilidad, pues su objetivo es suministrar información a los equipos municipales para derivar NNA a la oferta programática pertinente, algunas unidades policiales las han utilizado para realizar perfilamiento de los sujetos que están siendo objeto de intervención, por ejemplo, para tener información sobre los más reincidentes y, en general, para poder establecer cuáles son los territorios de la comuna donde se concentra esta población, para generar estrategias policiales más eficaces.

Cabe destacar que ésta es la única instancia por la cual los EDT pueden dar a conocer a Carabineros de Chile o a cualquier otra institución datos personales generados en el contexto de los programas PSI 24 Horas y PAIF 24 Horas, pues fuera de este reporte semestral realizado a Zonafam, no es posible compartir dicha información ni con las comisarías ni con otros programas del nivel local, los cuales en ocasiones han solicitado datos sobre los NNA inimputables a los EDT, quienes han debido negar estos requerimientos amparados en las normas sobre protección de datos personales.

De hecho, nos han pedido incluido... una vez nos pidieron de una comisaría que les mandaremos el listado de los niños, para que supieran donde... Nosotros no lo mandamos, o sea, nosotros trabajamos con absoluta rigurosidad en la protección de los datos, no solamente porque son menores de edad, sino porque también consideramos que uno victimiza mucho más a la gente cuando vuelve a pasar sus datos una y otra y otra vez. Entonces, la coordinación es con Carabineros, pero con el equipo de Carabineros que está a cargo del listado 24 Horas (Profesional del nivel local, SPD).

9

9.1.4 Detección y derivación de casos realizado por los Tribunales de Familia

Parte relevante del proceso de detección, pero fundamentalmente de derivación de casos, es realizado por los tribunales de familia. Si bien su rol en el primer ámbito es secundario, por cuanto el mayor flujo de casos de los que toman conocimiento los tribunales de familia proviene de Carabineros de Chile, en materia de derivación, tienen un rol protagónico por cuanto mediante la imposición de medidas de protección derivan a NNA menores de 14 años a la oferta disponible en los programas PAIF 24 Horas o 24 Horas Sename.

Para comprender cuál es el flujo de detección y derivación de casos de los tribunales de familia, se describe la experiencia rescatada del Centro de medidas cautelares de Santiago⁶⁰. Para ello, en primer lugar, se describe cuáles son las atribuciones legales con que cuentan los jueces de familia para conocer infracciones a la ley penal realizadas por NNA entre 14 y 18 años y por NNA menores de 14 años. Luego, sobre la base de la práctica judicial que ha adoptado el Centro de medidas cautelares de Santiago, se da cuenta de las vías que éste tiene para tomar conocimiento de casos de NNA menores de 14 años que infringen la ley penal y de los criterios seguidos para continuar o no con la intervención judicial. Finalmente, se reconstruye el flujo de un caso desde que ingresa al tribunal de familia, se decreta una medida de protección, se deriva a un programa determinado y se cumple con los objetivos de intervención propuestos.

a. Atribuciones legales de los jueces de familia para conocer infracciones a la ley penal

La Ley N°19.968 regula en su artículo 8° cuáles son las materias cuyo conocimiento es de competencia de los tribunales de familia, señalando en su numeral 9° que uno de ellos son los asuntos vinculados con infracciones a la ley penal imputadas a NNA. De esta forma, los tribunales de familia quedan facultados para conocer: i) los asuntos en que se impute la comisión de cualquier falta a adolescentes entre 14 y 16 años; ii) los asuntos en que se impute la comisión de faltas que no son de competencia del sistema penal a adolescentes entre 16 a 18 años, y; iii) de los hechos punibles cometidos por un niño o niña menor de 14 años. Cabe precisar que para cada grupo de casos el proceso judicial contemplado es diverso.

De esta forma, respecto de los NNA entre 14 a 18 años que realizan infracciones a la ley penal cuyo conocimiento es de competencia de los tribunales de familia, se deberá iniciar un procedimiento contravencional o infraccional. Esto implica que el juez, una vez que recibe la denuncia, realizada por cualquier persona o un funcionario policial, en la que se dé cuenta de la conducta del NNA, deberá citar a una audiencia. A ella debe concurrir el NNA, un adulto responsable y puede concurrir cualquier otra persona interesada, y tiene por objeto que las partes aporten sus medios de prueba para establecer la existencia del hecho denunciado y la participación del NNA. En caso de acreditarse ambas cuestiones, el juez de familia puede imponer al NNA sanciones tales como: amonestación verbal, reparación del daño causado, entrega de disculpas al afectado, multa, servicios en beneficio de la comunidad o prohibición temporal de asistir a determinados espectáculos hasta por 3 meses⁶¹.

Sin embargo, la situación contemplada por la ley es diversa cuando quienes infringen la ley penal son NNA menores de 14 años. Respecto de ellos, se establece un procedimiento distinto al contemplado para situaciones de vulneraciones de derechos o de contravenciones, pues en dicho caso la ley (Art. 102 N, Ley N°19.968⁶²) ordena al juez citar a una audiencia al NNA y sus

60. El Centro de medidas cautelares es una unidad que agrupa a los cuatro juzgados de familia con competencia en la ciudad de Santiago, concentrando el conocimiento de todas las causas de medidas de protección, infraccionales y de violencia intrafamiliar. La unidad surgió en Enero de 2011 como un mecanismo para organizar las tareas de dichos tribunales y generar criterios de especialización. El centro busca propender a la eficiencia en la gestión de las medidas cautelares, más que unificar las decisiones jurisdiccionales de cada tribunales o juez, respecto de las cuales conservan su autonomía.

61. Cabe destacar que, en opinión de las magistradas entrevistadas, este procedimiento infraccional de NNA mayores de 14 años y menores de 18 años se estima como contrario al derecho internacional, pues adolece de infracciones graves al debido proceso, puesto que no contempla la existencia de un abogado que represente los intereses del NNA en audiencia, ni opera bajo la lógica de la presunción de inocencia. Respecto a lo primero, en parte, ello se ha saneado en el centro de medidas cautelares de Santiago por gestiones que éste ha realizado, primero, con la corporación de asistencia judicial, y últimamente, con fundaciones y universidades, para que profesionales asociados a ellos presten servicios jurídicos gratuitos a los NNA como curadores.

62. Este procedimiento se creó a partir de la reforma del año 2008 a la Ley N°20.084 y buscó generar una separación clara entre NNA menores

padres para efectos de ejercer en su nombre la facultad legal de corrección de los hijos (Art. 234 del Código Civil). Esto, en la práctica, implica que al amparo de este procedimiento, al juez de familia sólo le cabe citar a una audiencia para conminar al NNA a que no reitere su conducta, pero sin contar con facultades legales para derivarlo a programas que intervengan su conducta infractora.

b. Tramitación de los ingresos de NNA menores de 14 años por infracción a la ley penal en el Centro de medidas cautelares de Santiago.

Para los jueces de familia entrevistados, el procedimiento establecido por la ley para los NNA menores de 14 años que cometen infracciones a la ley penal es insuficiente, pues cuando ésta es la causal de ingreso al tribunal de familia, no cuentan con las herramientas legales para derivarlos a programas que permitan impedir la reiteración de estos hechos en el futuro.

Ante esto, el Centro de medidas cautelares de Santiago ha adoptado como práctica, realizar un análisis más profundo de los partes policiales que llegan a diario con casos de NNA menores de 14 años que cometen infracciones a la ley penal, contrastando la información que éstos contienen con otros antecedentes a los que tiene acceso el tribunal de familia, como la participación del NNA o de su familia en otros procedimientos judiciales. Esto permite al tribunal, si los hechos que dan lugar al parte policial son ocasionales (por ejemplo, situaciones de desórdenes públicos protagonizados por NNA menores de 14 años en el contexto de manifestaciones estudiantiles), citar a la audiencia del artículo 102° de la ley N°19.968, realizando las actuaciones previamente detalladas. En cambio, si el tribunal constata que los hechos denunciados en el parte policial

tienen como antecedente situaciones de vulneración de derechos que puedan estar gatillando la conducta infractora del NNA, procederá a abrir de oficio, una causa proteccional⁶³.

Este procedimiento, a diferencia del anterior, sí otorga a los jueces de familia la facultad de imponer medidas de protección en favor del NNA, pudiendo en virtud de ello derivarlo a programas ambulatorios o residenciales según las circunstancias del caso. Para ello, los jueces de familia derivan los antecedentes del caso a una OPD, para que evalúe la necesidad de intervención en cada caso concreto. Si bien, ésta es la forma más común por la cual los jueces de familia del Centro de medidas cautelares de Santiago inician de oficio una causa proteccional en favor de un NNA menor de 14 años que ha realizado conductas delictivas, no es la única. Ello también tiene lugar cuando el tribunal toma conocimiento de la existencia de un NNA, respecto de quien hay antecedentes de que ha participado en conductas delictivas, con ocasión de otra causa infraccional o proteccional donde se conoce la situación de un hermano o pariente, o por información entregada por programas municipales. En tal caso, también de oficio, el tribunal inicia una nueva causa proteccional para poder establecer la procedencia de medidas de protección sobre este último NNA.

c. Flujo de detección, derivación y seguimiento de casos a programas de NNA que realizan conductas delictivas mediante los tribunales de familia.

Siguiendo la regla general, que supone que el tribunal de familia toma conocimiento sobre la existencia de un NNA menor de 14 años que ha infringido la ley penal por medio del parte policial que formaliza una denuncia realizada por Carabineros de Chile, el flujo de caso en el procedimiento de familia es el siguiente:

i. Detección de casos.

La gran mayoría de los NNA menores de 14 años que comparecen ante los tribunales de familia tras haber infringido la ley penal, lo hace como consecuencia de haber sido denunciados por Carabineros de Chile. En tal caso, el NNA es trasladado a la unidad policial en calidad de “conducido”, quedando separado de los demás NNA mayores de 14 años y los adultos, los que son trasladados a la unidad policial en calidad de “detenidos”.

de 14 años que son vulnerados en sus derechos de aquellos que protagonizan infracciones a las leyes penales, de modo tal que respecto de estos últimos no quedan sometidos al procedimiento proteccional ni al contravencional, en razón de su calidad de inimputables.

63. Esta decisión encuentra su fundamento legal en el artículo 8° números 7 y 13 de la ley N°19.968, dando lugar al procedimiento proteccional establecido en los artículos 68 y siguientes del mismo cuerpo legal.

9

Hecho lo anterior, Carabineros de Chile informa telefónicamente al Juez de Familia de turno del traslado del NNA menor de 14 años a la unidad policial y los motivos que justificaron dicha acción. Este instruye a Carabineros a que entregue al NNA a un adulto responsable⁶⁴ y lo deje citado para una fecha determinada al tribunal de familia.

A la mañana siguiente, los tribunales de familia reciben los partes policiales que dan cuenta de todas las infracciones a la ley penal que son de su competencia ocurridas el día anterior. Con los antecedentes del parte policial, más otros que el tribunal levante de sus propios sistemas informativos del poder judicial y de los del registro civil, el tribunal decide, conforme a los criterios señalados en el párrafo anterior, si abrir o no de oficio una causa proteccional en favor del NNA menor de 14 años.

ii. Derivación de casos.

La regla general es que el tribunal cite a una audiencia dentro de los cinco días siguientes a haber recibido la denuncia, a la cual pueden concurrir tanto el NNA, su familia o cualquier persona interesada. Cuando el caso es conocido en audiencia, generalmente, se otorgan al NNA medidas de protección ambulatorias, otorgándose medidas residenciales sólo cuando el NNA no cuenta con adulto responsable, se aprecian problemas severos de intoxicación con drogas y/o el NNA tiene gran cantidad de antecedentes por situaciones de infracción a la ley penal. Sólo en los casos más críticos, el tribunal está facultado para decretar medidas de protección inmediatamente, es decir, apenas le es derivado el caso. Sin embargo, estas situaciones son menos comunes y lo normal es que sólo se decreten medidas ambulatorias.

Para efectos de determinar cuál es la oferta ambulatoria más apropiada para el NNA, los magistrados entrevistados dieron cuenta de que si bien, ello siempre queda a juicio del tribunal, bajo la asesoría del consejo técnico, algunos criterios seguidos por ellos son los siguientes: i) atender al origen de los problemas de vulneración de derechos del NNA, de modo tal que si se percibe que éstos están radicados en la familia, se considera como más idóneo derivar al programa PPF, mientras que si se perciben radicados en el propio NNA, se considera más pertinente derivar a PIE; ii) atender a la edad del NNA, de modo tal que aquellos más cercanos a los 14 años son derivados a PIE, y los de edades menores a PPF.

Decretada la medida cautelar, el tribunal remite al programa, por correo electrónico, un oficio, entregándosele copia al adulto responsable del NNA derivado para que se presente con dicho documento ante la institución que provee el programa. En este oficio se solicita al programa que informe bimensualmente sobre la adherencia del NNA y sobre los resultados del diagnóstico del caso, que informe dentro de 30 días el plan de intervención a realizar y posteriormente que informe al tribunal los avances de dicho plan de forma trimestral.

iii. Seguimiento de casos

Éste no se realiza de la misma forma para todos los casos, sino que es más o menos intenso según su nivel de complejidad y según si se aprecien resultados en el plan de intervención. De esta manera, el monitoreo se realiza por medio de comunicaciones escritas cuando el caso avanza sin mayores inconvenientes, pero puede también incluir citas a audiencia de revisión de medidas cautelares cuando el programa informa que la asistencia del NNA ha sido irregular, cuando existen problemas para llevar a cabo la intervención o cuando el programa informa que la complejidad del caso ha aumentado y sugieren el ingreso del NNA a un programa residencial.

En la misma línea, el seguimiento es más exhaustivo respecto de los programas residenciales, pues además de realizarse audiencias periódicas de seguimiento, desde el año 2014 existe un formulario único establecido por la Corte Suprema que permite a los jueces de familia hacer visitas personales a las residencias y entrevistarse con las duplas de los centros para hacer revisión de casos de manera individual.

64. Si Carabineros de Chile no encuentra a algún adulto responsable del NNA, informa de ello al tribunal de familia, el que por ese motivo (y no por la infracción realizada por el NNA menor de 14 años) abre una causa proteccional y ordena que el NNA sea derivado al tribunal de familia. En tal caso, si a pesar de los esfuerzos del tribunal no se encuentra un adulto responsable, el NNA es derivado por ese motivo, a una residencia.

Cabe señalar que terminado el plan de intervención, en el caso de las intervenciones ambulatorias, o cesadas las condiciones que obligaron a la internación, en el caso de las intervenciones residenciales, no necesariamente se cita a una audiencia. Ésta sólo se realizará en caso que de los antecedentes del informe que remite el programa, se dé cuenta de la necesidad de realizar una nueva intervención o derivar a otro programa ambulatorio o residencial.

9.1.5 El Programa 24 Horas del Servicio Nacional de Menores.

Según se describirá a continuación, el programa 24 Horas de Sename más que generar nuevos mecanismos de detección o derivación de casos, busca potenciar la cantidad y los niveles de especialización de los programas de intervención ya existentes en la oferta del Sename.

En efecto, el programa 24 Horas del Sename es ejecutado desde el año 2010 complementario al programa PAIF 24 Horas (en esa época denominado “Programa Vida Nueva”) y consiste esencialmente en un sistema de gestión territorial cuyo objetivo es contribuir a la superación de las situaciones de vulneración y/o a la interrupción de conductas transgresoras en niños, niñas y adolescentes derivados del Programa de Seguridad Integrada PSI 24 Horas (Sename, 2017)⁶⁵.

Para ello, el programa propone como meta ampliar o crear nueva oferta programática Sename para mejorar la red de atención psicosocial disponible en los territorios donde es ejecutado. Por una parte, en el ámbito de la vulneración de derechos, ha permitido aumentar las plazas de las OPD y los programas de intervención breve (PIB). Por otra, respecto de los NNA que realizan conductas transgresoras, ha permitido mejorar los programas de intervención especializada (PIE), adosándoles dos componentes complementarios de intervención específicos para esta población, los programas para el tratamiento ambulatorio de consumo problemático de drogas y los programas de reinserción educativa (PDC y PDE respectivamente) (Sename, 2017). En sus orígenes, el año 2010, el programa 24 Horas de Sename fue instalado en ocho comunas de la Región Metropolitana (La Pintana, La Granja, La Florida, Lo Espejo, Recoleta, Peñalolén, Puente Alto y Pudahuel), siendo ejecutado a fines de 2016 en 27 comunas de todo el país y estando contemplada su ampliación a las 36 comunas donde funcionan de manera integrada los programas PSI y PAIF 24 Horas durante 2017 (Sename, 2017b).

Sin desmedro de lo antes señalado, las vías de ingreso a la oferta que forma parte del programa 24 Horas Sename son las OPD (las que constituirían la principal vía de ingreso a la oferta institucional de NNA menores de 14 años), los Tribunales de Familia y los EDT.

9.2 Volumen de ingresos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas al programa PSI 24 Horas, a los tribunales de familia y a programas de la red Sename 24 Horas.

En el presente apartado, se da cuenta de los datos sobre el volumen de ingreso a los programas antes descritos. Se realiza una breve descripción de la información que se presenta, en busca de indicios que permitan ilustrar de mejor forma algunas situaciones que serán diagnosticadas en el párrafo siguiente.

9.2.1 Volumen de ingresos al programa PSI 24 Horas (listado 24 Horas)

El siguiente cuadro da cuenta de información proporcionada por Zonafam (2017)⁶⁶ en relación al volumen de NNA menores

65. <http://www.sename.cl/web/el-programa-24-horas/>

66. Para efectos de registro, Zonafam utiliza dos categorías: ingresados y derivados. La primera, que es la utilizada en el presente estudio, da cuenta del número total de NNA que ingresaron a unidades policiales durante dicho año, sin importar si lo hicieron 1 o más veces durante ese periodo. Por su parte, la categoría “derivados”, da cuenta del número total de NNA que fueron incorporados al listado, pudiendo en este caso 1 mismo NNA tener 2 o más derivaciones durante un año. Por ello, los registros de la primera categoría son menores a los de la segunda, y permite estimar la cantidad de NNA que son potenciales usuarios de la oferta programática durante un año.

9

de 18 años que ingresaron al programa PSI 24 Horas durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015 en cuatro categorías: infractores de ley, inimputables, vulnerados en sus derechos menores de 14 años y vulnerados en sus derechos mayores de 14 años.

Cuadro n°3: Ingresos de NNA al programa 24 Horas a nivel nacional durante los años 2012 a 2015, desglosado por tipo de ingreso.

Tipo de ingreso	2012	2013	2014	2015
Infractores de ley	25.842	24.513	23.098	24.454
Vulnerados en sus derechos mayores de 14 años	20.317	19.068	16.439	21.147
Subtotal 1: Volumen total NNA mayores de 14 años	46.159	43.581	39.537	45.601
Inimputables	2.407	2.171	1.680	1.939
Vulnerados en sus derechos menores de 14 años	18.826	18.186	15.120	17.777
Subtotal 2: Volumen total NNA menores de 14 años	21.223	20.357	16.800	19.716
TOTAL	67.392	63.938	56.337	65.317

Fuente: Elaboración propia en base a Zonafam (2017).

Teniendo como base los datos previamente expuestos, es posible dar cuenta de lo siguiente:

a. Volumen absoluto de ingresos de NNA al listado 24 Horas.

El año 2015, se registró el ingreso de 65.317 NNA menores de 18 años a las unidades policiales del país, ya sea por haber infringido la ley penal o por haber sido vulnerados en sus derechos. De éstos, 19.719 (31%) corresponden a menores de 14 años y sólo 1.939 (3%) corresponde a menores de 14 años que infringieron la ley penal (inimputables).

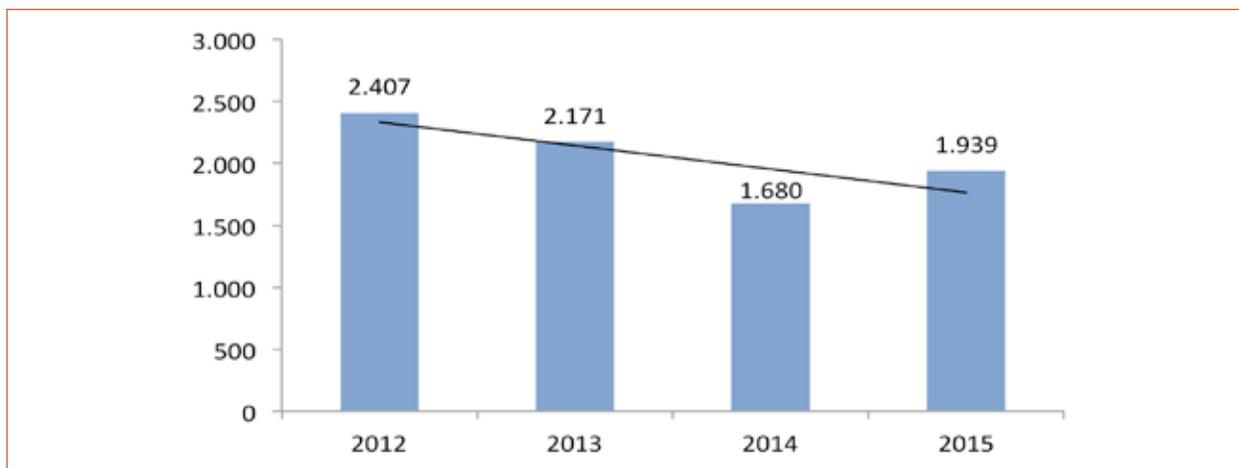
b. Volumen de ingresos al listado 24 Horas comparados con la población general.

En un contexto donde la población total de NNA menores de 14 años proyectada al año 2015 fue de 3.666.492 personas, aquellos registrados en el listado 24 Horas (19.716 NNA) representan el 0,54% de la población total menor de 14 años del país. Dentro de estos últimos, la mayoría ingresa por situaciones de vulneración de derechos (17.777 NNA – 0,5% del total nacional) y un porcentaje menor en calidad de inimputables (1.939 NNA – 0,04% del total nacional).

c. Evolución en el tiempo de los ingresos de NNA inimputables al listado 24 Horas.

Tal como se da cuenta en el siguiente gráfico, el volumen de ingresos de NNA inimputables al listado 24 Horas de Carabineros de Chile se ha mantenido durante el periodo 2012-2015 en torno a los 2.000 ingresos, con una tendencia a la baja.

Gráfico n° 3: NNA inimputables ingresados al listado PSI 24 Horas, 2012-2015.



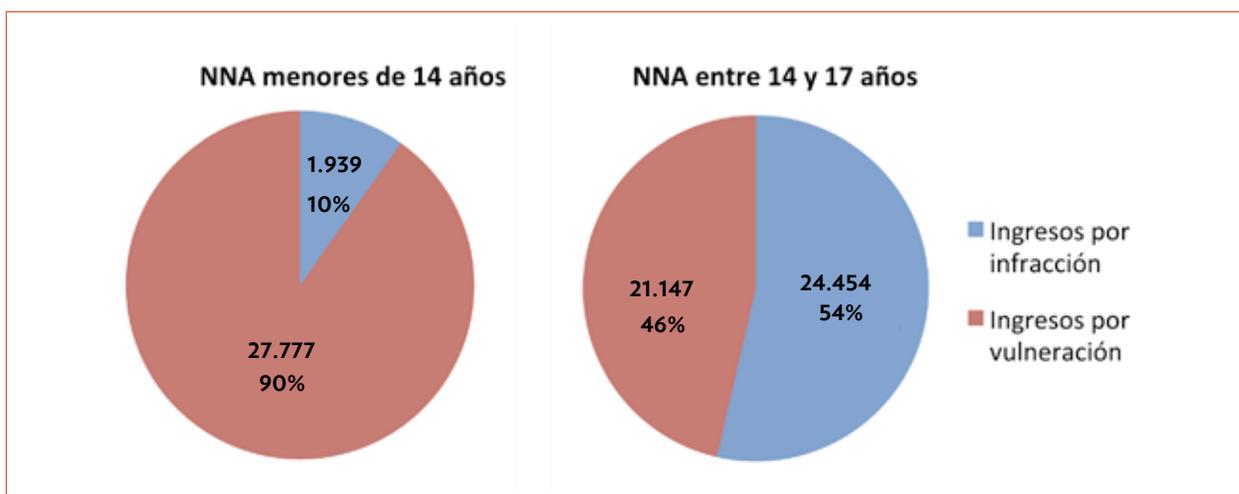
Fuente: Elaboración propia en base a Zonafam (2017).

d. Composición interna de la población de NNA menores de 14 años y mayores de 14 años registrada.

Como se da cuenta en el siguiente gráfico, del total de los ingresos de NNA menores de 14 años registrados en el listado 24 Horas durante 2015 (19.716 NNA), el 10% ingresaron a unidades policiales por haber infringido la ley penal, y en razón de su edad fueron registrados como inimputables (1.939 NNA), habiendo ingresado el 90% de ellos producto de haber sido vulnerados en sus derechos (17.777 NNA).

Ahora bien, si se mira cómo se comporta la relación entre vulnerados en sus derechos e infractores de ley en la población de NNA mayores de 14 y menores de 18 años registrados en el listado 24 Horas (45.598 NNA en total), puede apreciarse no sólo que es un número mayor al total de NNA menores de 14 años (un poco más del doble), sino que su composición interna es diversa. En efecto, en este rango de edad el 54% de estos NNA (24.454) ingresa a las unidades policiales por haber realizado una conducta delictiva, en este caso, en condición de infractor de ley, y el 46% (21.144 NNA) lo hace por haber sido vulnerados en sus derechos.

Gráfico n°4: Variación en la composición interna entre NNA menores de 14 años y NNA entre 14 y 17 años



Fuente: Elaboración propia en base a información de Zonafam (2017)

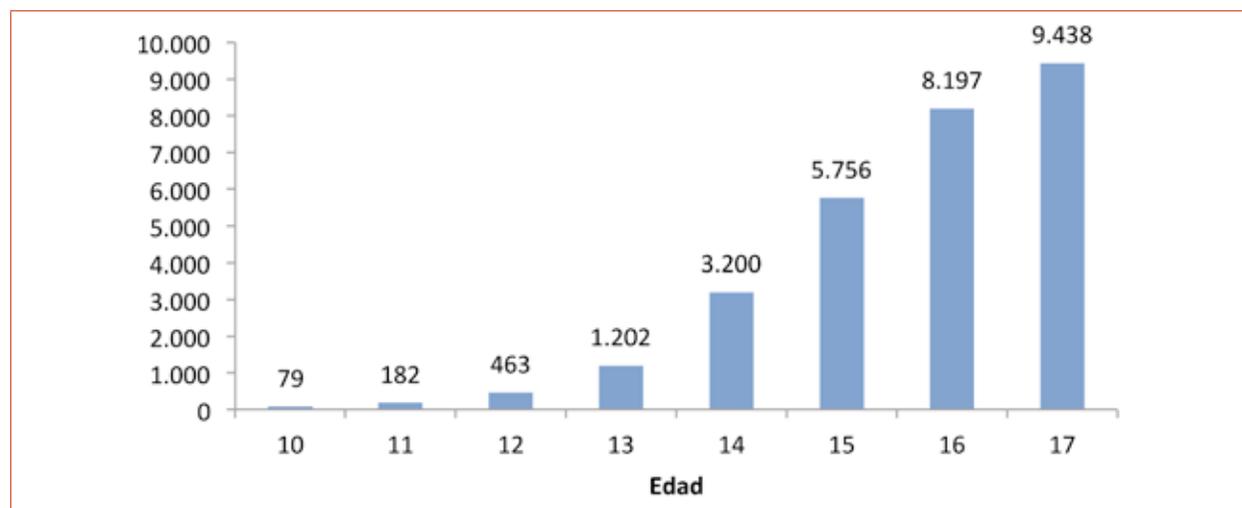
9

e. Volumen de ingresos al listado PSI 24 Horas por edad, año 2015.

Como se da cuenta en el siguiente gráfico, existe una fuerte asociación entre la edad de los NNA que ingresan al listado 24 Horas y el volumen de casos. Esto podría tener su explicación teórica en lo que se ha señalado a propósito de la criminología del desarrollo, que sostiene que el número de infractores se incrementa exponencialmente con el paso de la infancia a la adolescencia (Farrington, 2003). Cabe destacar, dos momentos en los cuales la diferencia observable entre una edad y otra es mayor, lo que tiene lugar entre los 12 y los 13 años (se observa un incremento de 160%), y entre los 13 y los 14 años (se observa un incremento de 166%), disminuyendo el crecimiento durante los rangos siguientes (de los 14 a los 15 años el incremento disminuye a 80%).

En tal sentido, puede estimarse que el cambio de estatus judicial de inimputable a imputables no es relevante desde el punto de vista del involucramiento delictual de los NNA, pues muy por el contrario, el mayor incremento de toda la serie revisada tiene lugar justamente en la edad en que se comienza a tener responsabilidad penal (14 años).

Gráfico n° 5: Ingresos al listado PSI 24 Horas de inimputables e infractores de ley durante 2015, desagregados por edad.



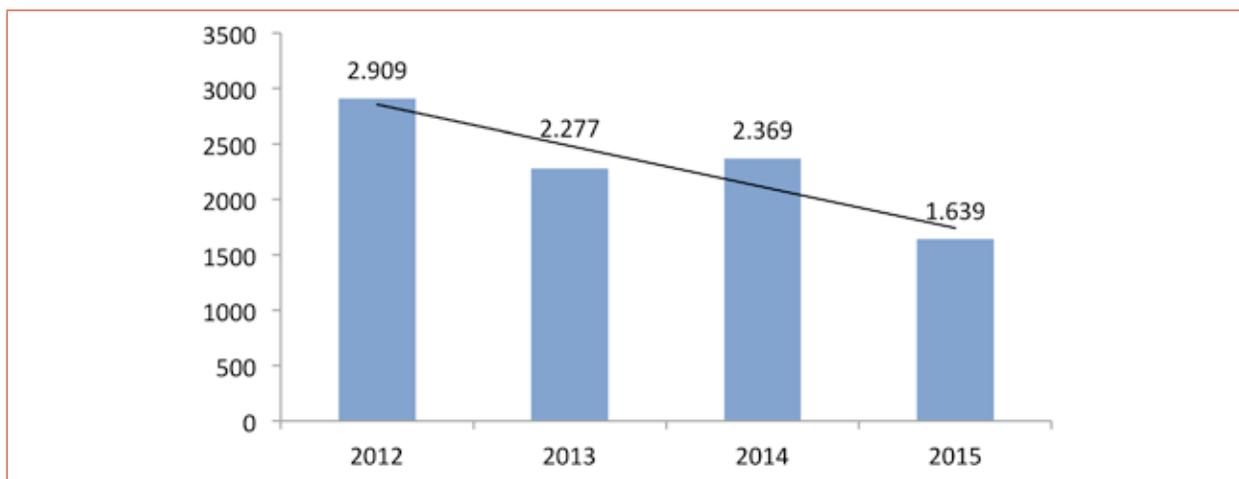
Fuente: Elaboración propia en base a información de Zonafam (2017).

9.2.2 Volumen de ingresos a los tribunales de familia

Como fue descrito anteriormente, otro de los actores que detecta NNA menores de 14 años que padecen vulneración de derechos y/o que realizan conductas delictivas y que los deriva a programas de intervención, son los tribunales de familia, siendo en todo caso, los únicos que pueden hacerlo a programas residenciales. Sin embargo, como fue relevado previamente, es posible que en algunos casos NNA menores de 14 años que son denunciados a los tribunales de familia por Carabineros de Chile por infracciones de la ley penal, sean registrados por los primeros en calidad de vulnerados en sus derechos y no de inimputables en aquellos casos en que se siga respecto de ellos el procedimiento de protección de derechos y no el procedimiento infraccional del artículo 102° de la ley N°19.968.

Teniendo lo anterior presente, el siguiente gráfico da cuenta del volumen de ingresos de litigantes niños y niñas en causas de familia en materia de infracción a la ley penal, ingresados durante los años 2012 a 2015

Gráfico n°6: Litigantes niños y niñas en causas de familia en materia de infracción a la ley penal, ingresados a Tribunales de Familia, 2012-2015



Fuente: Elaboración propia en base a información del Poder Judicial.

Teniendo como base los datos previamente expuestos, es posible dar cuenta de lo siguiente:

a. Volumen total de ingresos de litigantes niños y niñas en causas de familia en materia de infracción a la ley penal por año.

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, durante el año 2015 los tribunales de familia registraron 1.639 niños y niñas menores de 14 años como infractores de la ley penal, siendo este el menor número durante los últimos cuatro años, periodo en el cual se aprecia una tendencia a la baja.

b. Volumen de ingreso de litigantes niños y niñas en causas de familia en materia de infracción a la ley penal por año, desagregado por región.

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, al igual como ocurre en el nivel nacional, en el ámbito regional también se observa una tendencia a la baja en los registros de niños y niñas en causas de familia en materia de infracción a la ley penal.

9

Cuadro n°4: Volumen de ingreso de niños y niñas en causas de familia en materia de infracción a la ley penal ingresados a Tribunales de Familia, periodo 2012-2015, desagregado por región.

Región	2012	2013	2014	2015
Arica y Parinacota	58	46	17	8
Tarapacá	114	83	38	45
Antofagasta	56	60	49	16
Atacama	35	26	49	43
Coquimbo	146	83	61	39
Valparaíso	371	202	117	69
Rancagua	130	134	124	74
Maule	219	235	231	141
Bio- bio	455	339	253	227
Araucanía	159	133	98	87
Los Ríos	179	181	188	89
Los Lagos	167	176	140	84
Aysén	17	15	7	7
Magallanes	10	18	5	6
Metropolitana	793	546	992	704
Total	2.909	2.277	2.369	1.639

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Poder Judicial (2017).

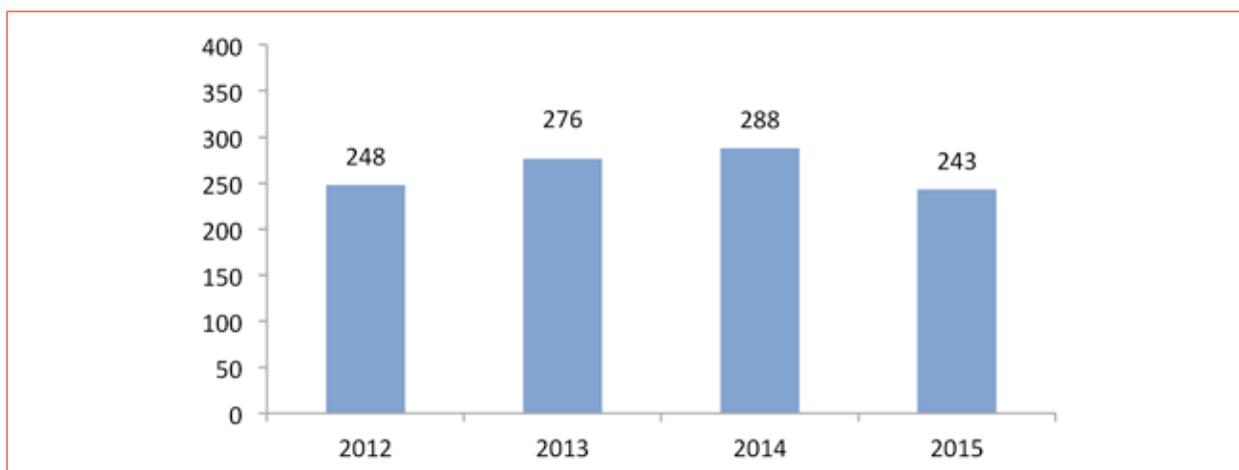
c. Inconsistencias en los registros en el nivel regional y local.

Si se observan los datos en el nivel regional del cuadro anterior, puede apreciarse que en regiones como Arica y Parinacota, Valparaíso y Biobío, hay una disminución significativa entre los registros de los años 2012 y 2015. Este dato debe ser interpretado en un contexto donde los registros de ingreso desagregados por tribunal (anexo 5) dan cuenta claramente de que algunos tribunales de familia en esas regiones, que durante el año 2012 tuvieron un número importante de ingresos de niños y niñas menores de 14 años por infracción a la ley penal, luego registraron escasos ingresos de esta población durante el año 2015. Por ejemplo los casos de los tribunales de familia de Arica (que pasaron de 58 ingresos en 2012 a ocho ingresos en 2015), de Valparaíso (que pasaron de 124 ingresos en 2012 a dos ingresos en 2015) y de Los Ángeles (que pasaron de 81 ingresos en 2012 a seis ingresos en 2015). Todo ello sugiere que la disminución en los registros podría ser atribuible, en parte, a problemas de sub-registro, siendo una posible causa que dichos ingresos por infracción estén siguiendo el procedimiento proteccional y por lo tanto, sean informáticamente registrados como situaciones de vulneración de derechos, aunque el motivo de denuncia al tribunal de familia haya sido la realización de una conducta delictiva.

9.2.3 Volumen de ingresos a programas Sename

El siguiente gráfico da cuenta de los ingresos de niños y niñas menores de 14 años que realizan delitos o faltas no penalizables en razón de su edad, a los programas Sename en el periodo 2012 a 2015.

Gráfico n°7: Ingresos de niños y niñas menores de 14 años que realizan delitos o faltas no penalizables en razón de su edad ingresados a Sename (2012 a 2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Sename (2017b).

Sobre los datos anteriores, debe tenerse en cuenta que, como se describió anteriormente, el mecanismo de detección de casos de Sename radicado en las OPD se enfoca fundamentalmente en levantar casos vinculados a situaciones de vulneración de derechos de NNA, siendo las situaciones relacionadas a la realización de conductas delictivas detectadas, principalmente, por el listado PSI 24 Horas de Carabineros de Chile, pudiendo ser derivadas a Sename ya sea por los tribunales de familia o, en los territorios donde opera el programa PAIF 24 Horas, por los EDT.

Teniendo presente lo anterior, a continuación se describen diversas cuestiones relativas al volumen de ingresos a la oferta programática Sename.

a. Evolución durante el periodo 2012 a 2015 del volumen de ingresos a programas Sename de NNA menores de 14 años por faltas o delitos no penalizables.

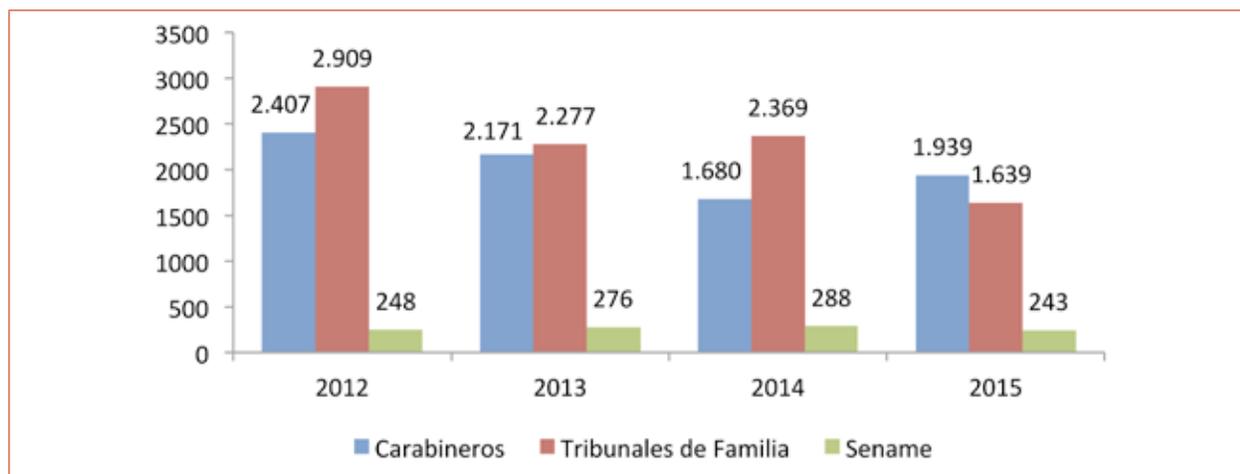
Acorde a lo mostrado en el gráfico anterior, el volumen de ingresos a Sename de niños y niñas menores de 14 años que realizan delitos o faltas no penalizables en razón de su edad (inimputables) no mantiene una tendencia clara en el tiempo, aunque puede estimarse que su magnitud ha variado en los últimos cuatro años en torno a los 250 NNA.

b. Relación entre registros de NNA que realizan conductas delictivas del listado PSI 24 Horas, de los tribunales de familia y de los programas Sename.

En el mismo sentido que los apartados anteriores, y como se puede observar en el siguiente gráfico, el volumen de NNA que realizan conductas delictivas que ingresan a programas Sename es bajo (243 para el año 2015) en relación a los registros de Carabineros (1939 para el año 2015) y de los tribunales de familia (1639 para el año 2015), proporción que es similar para los tres años previos registrados.

9

Gráfico n°8: NNA menores de 14 años ingresados a Sename por faltas o delitos no penalizables, en relación a registros de Carabineros y Tribunales de Familia (2012 a 2015).



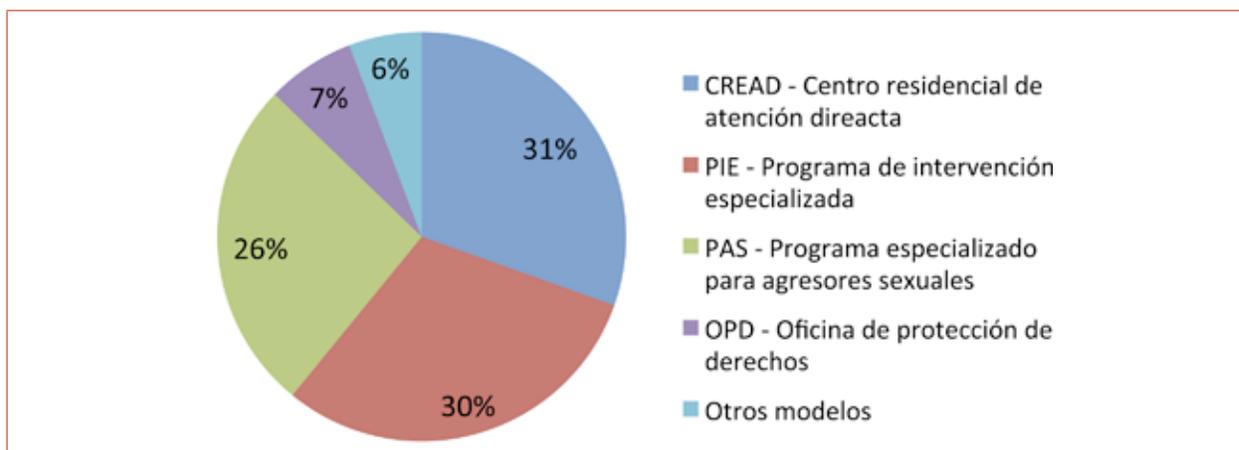
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Zonafam (2017), Poder Judicial (2017) y Sename (2017).

Como se desprende de las entrevistas realizadas, una posible explicación a esta asimetría entre este último registro y los primeros dos, guarda relación con la tendencia que tiene el Sename a considerar los casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas como situaciones de vulneración de derechos, y por ende, a registrarlas en sus sistemas informáticos bajo esa categoría, aunque se trate de situaciones que los sistemas de detección conocieron con ocasión de la realización de una conducta delictiva.

c. Distribución de los NNA registrados bajo la categoría NNA menores de 14 años ingresados por faltas o delitos no penalizable en la oferta programática de Sename.

El siguiente gráfico da cuenta de la forma como los NNA que realizan faltas o delitos no penalizables, y que son registrados como tales por Sename, son derivados al interior de la oferta Sename. Llama la atención la distribución más o menos homogénea entre el programa residencial CREAD y los programas ambulatorios PIE y PAS, en un contexto donde el primero es referido por los operadores del sistema como subsidiario de los segundos, y que otros programas que son referidos como aquellos de común derivación a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, como los PPF, no figuren con un número importante de ingresos.

Gráfico n° 9: Inimputables ingresados a Sename por modelo de intervención, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a información de Sename.

9.3 Diagnóstico del sistema de detección y derivación de casos.

En el presente apartado se busca realizar un diagnóstico sobre el estado actual del sistema de detección y derivación de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas en nuestro país. Esto implica dar cuenta de distintos problemas relevados tanto por los directivos y funcionarios de los distintos programas que fueron entrevistados, como otros que pueden apreciarse del análisis conjunto del sistema de detección y derivación de casos descritos previamente y/o de los datos sobre los volúmenes de ingreso descritos en el capítulo anterior.

De esta forma, dará cuenta separadamente de los problemas relevados en 3 ámbitos: detección de casos, derivación de casos y sub-registro de casos.

9.3.1 Problemas en el ámbito de la detección de casos.

En distintos niveles fue posible constatar problemas en el registro de información que es levantada en cada etapa por las distintas instituciones que forman parte del sistema de detección de casos. En general, se trata de problemas en la forma de llevar el registro de información relevante para los programas o de acceso a información relevante para los operadores del sistema.

a. Registro de los NNA menores de 14 años en los partes policiales de Carabineros.

Un primer problema de registro fue reportado con ocasión de la generación del parte policial en el cual Carabineros registra la comisión de un hecho delictivo en el cual han tenido participación NNA menores de 14 años (solos o en compañía de otros adolescentes o adultos imputables). En tales situaciones, puede suceder que el NNA menor de 14 años no quede registrado en el apartado destinado a individualizar a las personas que han intervenido en el hecho reportado por el parte policial, y su presencia sólo sea informada en la sección destinada al relato de los hechos. Esto trae como consecuencia práctica que, al ser digitado este parte policial en el sistema AUPOL, no registre el dato de estos NNA en sus bases estadísticas, privando a los funcionarios de la Zonafam de poder tomar conocimiento de la existencia de estas personas, las que luego no quedarán registradas en el listado PSI 24 Horas.

9

b. Información reportada deficientemente en el listado PSI 24 Horas.

Los EDT reportaron problemas de registro del listado PSI 24 Horas que dificultan algunas de sus labores. En primer lugar, se reportó que en algunas comunas, el listado PSI 24 Horas no contiene información sobre las cédulas de identidad de los NNA, y que en aquellas comunas donde se entrega dicha información, en ocasiones viene con errores o inconsistencias. Lo propio ocurre con la información relativa al domicilio del NNA, la cual si bien siempre es incorporada, en ocasiones viene mal registrada o derechamente se trata de una dirección que no existe (o en la cual no hay una vivienda particular, sino que un establecimiento comercial o un servicio público). Los errores en las cédulas de identidad dificultan a los EDT el poder rastrear si un NNA ya se encuentra siendo intervenido por algún programa, pues en tal caso se debe descartar su evaluación. Por otra parte, los errores en los domicilios de los NNA dificultan a los EDT poder visitarlos para realizar el proceso de evaluación, y con ello poder determinar el programa más adecuado a sus necesidades de intervención.

(...) y de hecho hay listas de Zonafam que llegan sin RUT, que eso todavía no lo podemos entender en otras comunas, como el convenio no aparecía algo tan importante que tenía que tener... O sea, no está bien homologado con otras comunas el tema de los convenios, y eso, bueno, es un plus que tenemos nosotros que tenemos ese sistema. De repente, no sé, cuando aparece un chico del CIP, no vamos a ir a la casa porque está detenido, y así. Después nos metemos a Google, revisamos las direcciones, porque en general también no vienen revisadas las direcciones. Carabineros no se preocupa de autenticar, ir al domicilio con los chiquillos a ver si realmente viven ahí o no, lo dejan en libertad confiando en la dirección que ellos entregan, o lo que aparece en el Registro Civil, que en general hay veces que llegas a un domicilio donde no existe el número o no viven ahí (Profesional del nivel local, SPD).

Para dar cuenta de aquellos NNA que ingresan por segunda o más ocasiones al listado PSI 24 Horas, el sistema cuenta con una celda denominada “reingreso”. Sin embargo, los EDT reportaron que en ocasiones han podido pesquisar que en dicha celda se estarían registrando la cantidad de ingresos totales de los NNA y no su número de reingresos. Esto en la práctica repercute en que al figurar un NNA con 1 reingreso, los profesionales no tienen la certeza si esto significa que se trata de su primer o su segundo ingreso al sistema. En efecto, los EDT reportaron que en ocasiones han entrevistado a familias de NNA que figuran con 1 reingreso y dan cuenta de ser la primera vez que ha sido llevado a una unidad policial. Cabe recordar que puede existir información sobre un mismo NNA en distintas comunas.

Antes de mayo era imposible (triangular información) y en el fondo uno como que va dándose cuenta, porque por ejemplo si el lugar de detención fue en Puerto Montt y aparece con dirección de acá, dos posibilidades: o estaba de vacaciones allá o el cabro es de allá y dio cualquier dirección pero no hay forma de corroborar que el chiquillo que está registrado en otra comuna... ah! y otra forma de verlo es porque aparecen el número de ingresos anteriores que pueden ser por vulneración o infracción o inimputable y ahí uno puede armarse una idea: si es que es la primera vez que te llega a Peñalolén y tiene 15 ingresos es porque el chiquillo tiene registro en otro lado, pero no hay posibilidad de saberlo así no más, a menos de que uno contacte a la familia o llegues a la casa y te dicen que se fueron a vivir a Lo Prado hace 6 meses (Profesional del nivel local, SPD).

Finalmente, otro elemento que fue reportado como un obstaculizador en las labores de triangulación de información que realizan los EDT, fue la alta rotación de comisarios en las unidades policiales. Ello pues que cada vez que llega un comisario nuevo a una unidad policial, éste debe ser puesto al tanto del funcionamiento del programa PSI 24 Horas, del contenido del listado, y deber ser vinculado a los funcionarios municipales a cargo de los programas de prevención, entre otras cuestiones.

c. Triangulación de información reportada por el listado PSI 24 Horas.

Los EDT reportaron dificultades para triangular la información que proporciona el listado PSI 24 Horas con otras bases de datos. Esto tiene lugar ya que, en general, éstos solo cuentan con información de sus casos a nivel comunal, no pudiendo acceder a información que levanta el propio programa PAIF 24 Horas a nivel nacional ni a información, salvo en algunas comunas, a las bases de datos del sistema de registro del Sename (Senainfo). Para superar estas dificultades, los EDT entrevistados se valen

de bases de datos históricas en donde recopilan y sistematizan toda la información que reciben del listado PSI 24 Horas, lo que les permite tener acceso a información pasada de los NNA, al menos a nivel comunal. Otra estrategia utilizada por los EDT para triangular información es contactar a otros programas que operan a nivel comunal, solicitando la entrega de información específica sobre los NNA.

Con el objeto de buscar una solución formal a este problema, desde mayo de 2016 la SPD está implementando una nueva plataforma de ingreso de los datos levantados mediante el listado 24 Horas cuya principal innovación es el permitir que los EDT puedan cruzar que le tomen al nuevo comisario interiorizarse de estas materias, el normal funcionamiento del flujo de detección de casos.

d. Registro de la materia que conocen los tribunales de familia (vulneración de derechos o infracción de ley).

Para efectos de conocer cuál es la materia o tema que motivó el ingreso de una causa a los tribunales de familia, al momento de presentarse una denuncia, se asigna un número de rol a la causa, la cual va antecedida de una vocal. En el caso particular de los NNA, sus causas pueden quedar registradas con una letra “V”, cuando el tribunal debe resolver un conflicto relacionado a una vulneración de derechos del NNA, o con una letra “I”, cuando el tribunal debe pronunciarse sobre una cuestión relacionada a una infracción a la ley penal de competencia de los tribunales de familia.

En este contexto, pudo reportarse de situaciones en donde el tribunal conocía de la situación de una NNA menor de 14 años con ocasión de la realización de un hecho delictivo por parte de éste, pero iniciaba de oficio una causa por vulneración de derechos, fundado en otros antecedentes previos a la denuncia por la cual el NNA llegaba al tribunal. Si bien en el caso del Centro de medidas cautelares de Santiago este tipo de causas eran registradas con letra «I», pudo reportarse que ello no necesariamente había sido así siempre ni podía estar siendo de esta forma en todo el país, siendo perfectamente posible que, a pesar de ser hechos que el tribunal conocía con ocasión de una infracción a la ley penal de su competencia, estuvieran siendo registrados con la letra «V».

e. Registro de los casos derivados a la oferta programática Sename.

En las 36 comunas donde se ejecuta el programa PAIF 24 Horas, gran parte de los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas son detectados por dicho programa (es decir, por el trabajo conjunto del listado PSI 24 Horas y los EDT), y en estos casos Sename solamente recibe a los NNA que son derivados a su oferta programática. En las demás comunas en cambio, es el propio Sename, quien mediante las OPD, detecta y evalúa los casos levantados por el listado PSI 24 Horas. Sin embargo, y por las razones que se expondrán más detalladamente en el apartado siguiente (relacionado a los problemas de subregistro), el sistema de registro de la institución -Senainfo- da cuenta de un número de NNA menores de 14 años que ingresan por haber infringido la ley penal como inimputables que no es coherente con el volumen de casos levantados por el listado PSI 24 Horas.

Una hipótesis para explicar esta brecha en el registro de los casos, guarda relación con la forma como son caracterizados los casos en las instituciones que derivan a los NNA a los programas Sename. De esta forma, como pudo reportarse en las entrevistas realizadas, muchos de los casos que son derivados desde los tribunales de familia son registrados como situaciones de vulneración de derechos, a pesar de ser casos que ingresan al sistema con ocasión de la realización de un hecho delictivo. Asimismo, es probable que los casos que son derivados desde las OPD ingresen siempre calificadas como situaciones de vulneración de derechos, dada la mirada institucional sobre la forma de intervenir las conductas infractoras que, según pudo reportarse, prima en Sename.

f. Multiplicidad de vías de acceso de los NNA a la oferta programática.

Como ha venido siendo descrito, los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas pueden terminar accediendo a una variedad de oferta programática, a la cual además pueden acceder por diversas vías según el territorio que se trate. De esta forma, si bien en general es Carabineros de Chile quien realiza la detección de un caso y lo denuncia al tribunal de familia, éstos también pueden ser detectados por las OPD, los EDT, otros programas del nivel local, por cualquier ciudadano, e incluso por el propio tribunal de familia de oficio.

9

Lo problemático es que en cada una de estas situaciones registran la información de manera diversa, pues algunos ingresan el caso como una situación de infracción y otros como vulneración de derechos. Lo anterior acarrea problemas tanto en el ámbito estadístico como en el ámbito de la intervención. Respecto a lo primero, esta situación dificulta estimar la cantidad total de NNA que son detectados por el sistema en su conjunto. Respecto a lo segundo, la dispersión de la información hace que al momento de realizar la intervención, el programa a cargo de su ejecución no cuente en todos los casos con información histórica uniforme acerca del NNA a su cargo.

9.3.2 Problemas en el ámbito de la derivación de casos

a. Tiempos de espera para ingresar a la oferta programática.

Tanto en las derivaciones realizadas por los EDT como en las realizadas por los tribunales de familia a los distintos programas disponibles en la red, los NNA derivados pueden quedar en lista de espera para ingresar al programa. Esto supone que en muchos casos el momento en que comienza la intervención difiere del momento en que se realiza la derivación. Este retraso puede durar desde algunas semanas, hasta varios meses en algunos casos. En general, fue posible reportar que los tiempos de espera de los programas Sename es mayor que los del resto de la oferta programática (entre 3 a 6 meses). Sin embargo, éste es un problema que afecta transversalmente a toda la oferta programática, inclusive al programa MST, a pesar de lo cual en el caso de este último los NNA inimputables tienen prioridad en el ingreso en relación a los jóvenes infractores de ley, lo que disminuye de manera importante los tiempos de espera en esta población en particular.

Una práctica llevada a cabo por los EDT en el contexto del programa PAIF 24 Horas, y que propende a reducir las listas de espera, consiste en re-evaluar NNA que fueron derivados por su bajo nivel de riesgo al programa PPF, al haber pasado más de 6 meses desde su derivación, en aquellos casos en que aún no consiguen ingresar efectivamente al programa. Esto permite detectar aquellos NNA que durante ese tiempo han aumentado su nivel de riesgo a consecuencia de la falta de intervención, para ser re-derivados a los programas PIE o MST según corresponda, y a aquellos que han disminuido sus niveles de riesgo, para ser eliminados de la lista de espera. Por su parte, los jueces de familia señalan que el mecanismo jurídico contemplado en el artículo 80 bis de la ley N°19.968, esto es, aquel que les permite dar cumplimiento inmediato a una medida de protección impuesta a un NNA, ha sido eficaz para salvar los problemas que generan las listas de espera que tienen lugar para ingresar a los programas Sename.

b. Coordinación de las derivaciones de casos realizadas por distintos actores del sistema.

Dado el flujo de derivaciones previamente descrito, es común que un NNA sea ingresado por Carabineros al listado 24 Horas, poniendo luego en conocimiento de los EDT la existencia de su caso, mientras que en paralelo realizan la denuncia del caso a los tribunales de familia. Ello, sumado al poco conocimiento del NNA y su familia de los procesos, tiempos y flujos de derivación, provoca comúnmente que el tribunal de familia derive al NNA, en el contexto de la imposición de una medida cautelar, a un programa Sename, mientras en paralelo es evaluado por el EDT para su derivación a la oferta programática del programa PAIF 24 Horas. Ello en la práctica genera que un mismo NNA sea derivado a más de un programa al mismo tiempo.

Otro problema de coordinación reportado tiene lugar en aquellos casos en donde el tribunal de familia, en el contexto de la imposición de una medida cautelar, deriva al NNA al programa MST directamente, sin solicitar previamente la evaluación del caso por parte de los EDT. Cuando esto ocurre, los profesionales del programa se ven obligados a oficiar al tribunal de familia para indicarle la forma correcta de realizar la derivación, es decir, derivando el caso a los EDT para su evaluación. Esta situación genera pérdidas de tiempo importante en la prestación efectiva de la oferta programática respecto de los NNA, pues el NNA no recibe intervención alguna durante las semanas que demora la rectificación de esta situación por parte de los tribunales de familia.

Finalmente, en opinión de algunos profesionales EDT y de los programas Sename, algunos tribunales de familia no necesariamente derivan a la oferta programática idónea para las necesidades de los NNA. En efecto, como pudo reportarse previamente, no siempre existe una coordinación entre los tribunales de familia que derivan a NNA y los programas que los reciben, puesto que los primeros no siempre conocen el perfil de ingreso ni los modelos de intervención de los segundos.

c. Disparidad en el uso de instrumentos utilizados para determinar el programa al cual será derivado un caso determinado.

Si miramos las tres vías por las cuales un NNA puede ser derivado a un programa de intervención (EDT, OPD y tribunales de familia), los instrumentos que utilizan para determinar cuál es el programa al que el NNA será derivado son diversos. Los EDT, utilizan el instrumento de evaluación de riesgo ASSET, las OPD utilizan informes de calificación diagnóstica y los tribunales de familia se asesoran por la opinión de sus consejeros técnicos por criterios que han formado por su experiencia profesional. Esto trae como consecuencia que NNA que se encuentran en una misma situación, es decir, que tienen necesidades de intervención similares, pueden ser derivados a oferta programática diversa según cuál sea el mecanismo de derivación al que sea asignado, ya sea por el territorio donde comete el hecho delictivo o simplemente porque un mecanismo lo deriva primero a una oferta programática en lugar de otro.

d. Falta de programas para NNA menores de 14 años con consumo de drogas cronicado.

Otro de los temas relevados fueron los problemas de derivación que tienen lugar cuando NNA menores de 14 años que han realizado conductas delictivas, además presentan problemas crónicos de consumo de drogas, pues para dichos casos la oferta programática existente se hace insuficiente.

Es tema qué hacemos con los chiquillos que ya no tenemos oferta, en donde ya la prevención ya fue, ahora tienes que atacar una complejidad que es súper grande, multifactorial, el tema de drogas ponte tú, qué hacemos con los chiquillos con riesgo vital y no tenemos los medios directos para poder solicitar que un chiquillo ingrese a corta estadía para desintoxicación. Ese es un tema que aborda mucho más que nuestro trabajo como EDT. Es una problemática nacional de infanto juvenil tanto los chiquillos empezando el consumo mucho antes que antes, valga la redundancia, donde no existen dispositivos acorde para trabajar con un cabro que consume ponte tu gas y tiene 11 años (Profesional del nivel local, SPD).

e. Uso excesivo de instancias jurisdiccionales como mecanismo de derivación.

Desde la perspectiva de algunos jueces de familia, una parte importante de los casos de NNA menores de 14 años que llegan a su conocimiento por haber realizado conductas delictivas como inimputables, son situaciones en las cuales no se ventila conflicto jurídico alguno. Ello, pues cuando se trata de situaciones donde se imponen medidas de protección ambulatorias que no implican separarlos de sus padres o su familia, ello no trae aparejado una restricción a los derechos de los NNA, lo que haría prescindible su intervención. Para esos casos, consideran más idónea la intervención de instancias administrativas.

f. Insuficiencia del actual procedimiento jurisdiccional de familia para realizar derivaciones.

El procedimiento contemplado en el Art. 102 N de la ley N°19.983 como respuesta a las situaciones de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, no otorga a los jueces de familia facultades para imponerles medidas de protección, y en ese contexto, para derivarlos a oferta programática. Como se describió anteriormente, una forma de suplir la falta de herramientas legales entregadas a los jueces para intervenir en estos casos, han considerado iniciar de oficio causas por vulneración de derechos, contexto en el cual sí cuentan con facultades para imponer medidas de protección y derivar a la oferta programática. La necesidad de los jueces de familia de recurrir a este procedimiento legal, pero alternativo, al primeramente contemplado para esta población, deja en evidencia que el mecanismo contemplado por el legislador para intervenir a NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas es insuficiente.

9

9.3.3 Problemas de sub-registro de casos

En los diversos niveles del sistema de detección y derivación de casos fue posible constatar problemas de subregistro de casos, esto es, situaciones en las cuales existen indicios de que podrían existir más casos de aquellos que son registrados por cada uno de los niveles del sistema. Es por ello que a continuación se describe cómo puede inferirse el subregistro de casos en el listado PSI 24 Horas, en los registros de los tribunales de familia y en el sistema de registro del Sename –Senainfo–.

a. Sub-registro en el listado PSI 24 Horas

Existe una percepción generalizada en los profesionales que se relacionan con el listado PSI 24 Horas de que éste no registra la totalidad de los casos de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas que tienen lugar en sus respectivos territorios. En algunos casos, esta percepción se ha formado por determinadas situaciones en las cuales, habiéndose conocido a través de los medios de comunicación social de casos de NNA menores de 14 años que intervienen en delitos de connotación pública, éstos no aparecen posteriormente en el listado PSI 24 Horas. En otras situaciones, con ocasión de la evaluación de NNA menores de 14 años, los mismos padres dan cuenta que éste realizó una conducta delictiva con otro de sus hermanos o con un amigo menor de 14 años, el cual no aparece en el listado PSI 24 Horas.

O pasa que llegas a la casa y también po', se fueron los dos hermanos detenidos. A mí me pasó, gemelos, los dos detenidos, y aparece uno en la lista, y no entiendes por qué. Entonces ahí el otro ingresa como demanda espontánea, cuando debería -si tuvo el mismo procedimiento que el otro- debería haber llegado a la Zonafam, que eso no se entiende (Profesional del nivel local, SPD).

Lo que en algún minuto detectamos, y que no lo tenemos tan claro, es que hay chiquillos que refieren ingresos a Carabineros, pero eso no se registra, no aparecen registrados en los listados. Eso pasó el año pasado, pasó varias veces, y que ingresan por otra vía en el fondo, o terminan llegando acá por la escuela, o cuando están en la intervención, están en el proceso de intervención y tienen reingreso, y esos reingresos no se visualizan en el listado. Como que (refiriéndose a los dichos de un NNA intervenido) "Tía, sabe que, me tomaron detenido". Porque ellos cuentan, y eso no necesariamente aparece (Directivo del nivel nacional, SPD. Periodo 2014-2017).

Como se dió cuenta en párrafos anteriores, una explicación posible para este fenómeno guarda relación con los problemas en el registro de los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas que se hace en los partes policiales. Como se señaló previamente, al no ser ingresados estos NNA en la sección donde se individualizan los intervinientes en el hecho (y en la cual se estaría en ocasiones registrando sólo a los NNA mayores de 14 años o a los adultos que participaron en el hecho denunciado) y ser mencionados solamente en la sección destinada a la descripción de los hechos, su paso por la unidad policial no quedaría registrada en las bases de datos del sistema AUPOL, del cual luego se nutre la Zonafam para elaborar el listado PSI 24 Horas. Esto explicaría algunas de las situaciones en donde NNA que pasan por las unidades policiales no estén siendo pesquisados por el listado PSI 24 Horas.

Sin embargo, los funcionarios entrevistados que se relacionan con el programa PSI 24 Horas perciben además de la existencia de otros incentivos que pueden estar influyendo en que no todos los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas estén siendo registrados en el listado PSI 24 Horas.

Primero que nada, tiene que ver con varias cosas. Carabineros hoy en día no ingresa a todas las personas ¿Por qué? Porque el niño menor de 14 años no ingresa, se va para la casa. Por lo tanto, no ingresan a todos los menores de 14 años, porque no tiene ningún sentido estar perdiendo el tiempo administrativamente en algo que no tiene ningún sentido (...) O sea, un tema práctico. Segundo, muchas veces en el fondo tu esperas que llegue la mamá te lo llevai' no más, y estai' con miles... entremedio llegó un choque, no sé qué, y no los registran. O sea, registran a uno no más, para cumplir con la formalidad. Lo mismo cuando toman alcohol en la vía pública, le sacan el parte a uno de los que están tomando alcohol en la vía pública. También tenemos problemas con el listado 24 Horas, más menos la percepción es que existen principalmente problemas respecto a la pesquisa de casos, no se realizan

los partes porque son bastante obstaculizadores para ellos. Básicamente ver un joven fumando THC en la calle lo ven más como un problema para ellos que como un proceso de poder pesquisar a un joven (Profesional del nivel local, SPD).

b. Sub-registro en los tribunales de familia.

Como consecuencia de los problemas de registro de los tribunales de familia antes descritos (referidos a la dispar forma de etiquetar la causa como situaciones de “vulneración” o “infracción”), muchos casos que ingresan al listado PSI 24 Horas como inimputables están siendo registrados por los tribunales de familia como situaciones de vulneración de derechos. En efecto, dado los flujos de casos previamente descritos, debieran ser los registros de los tribunales de familia, y no los de Carabineros de Chile, los que debieran dar cuenta del mayor número de NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas, cuestión que no ocurre actualmente.

Por el contrario, al comparar el volumen de ingresos de esta población al listado PSI 24 Horas y a los tribunales de familia entre 2012 y 2015⁶⁷ se aprecia claramente cómo el volumen de ingresos del segundo disminuye más abruptamente que los del primero, al punto que luego de 4 años los tribunales de familia comienzan a registrar un menor número de ingresos que el listado PSI 24 Horas. Ello, unido a la disminución abrupta del volumen de casos de algunos tribunales de familia en determinadas regiones del país⁶⁸, como se señaló anteriormente, permiten inferir que durante los últimos años el sistema de registro de los tribunales de familia han perdido su capacidad de recoger datos sobre los NNA menores de 14 años que llegan ante ellos con motivo de haber realizado una conducta delictiva.

c. Subregistro en la red de programas del Sename.

Todos los NNA calificados por el listado PSI 24 Horas como inimputables y que luego al ser evaluados no ingresan al programa MST, son derivados a programas Sename. Además, pudo reportarse que en general los tribunales de familia serían más proclives a derivar a la oferta programática Sename que al programa MST. En ese contexto pareciera esperable que la oferta programática Sename, fundamentalmente el programa PIE, concentrara un porcentaje importante de los NNA calificados por el listado PSI 24 Horas como inimputables. Sin embargo, la población registrada como tal en Senainfo no alcanza el 15% de la registrada en el listado PSI 24 Horas, lo que permite inferir que, luego de ser derivados como inimputables, estos NNA están recibidos por SENAME como NNA vulnerados en sus derechos y registrados en Senainfo como tales.

Puede inferirse además que aquello es consecuencia de dos fenómenos, el primero relacionado con la tendencia reportada por Sename de considerar a los NNA inimputables como sujetos vulnerados en sus derechos para efectos de su intervención, y en segundo lugar, en cuanto gran parte de los NNA registrados en el listado PSI 24 Horas como inimputables, son derivados luego por los tribunales de familia a programas Sename en el contexto de un procedimiento proteccional por vulneración de derechos, a pesar de haber sido derivados al tribunal desde las unidades policiales en razón de haber realizado una infracción a la ley penal como inimputables.

67. Véase Gráfico N°6.

68. Véase Cuadro N° 24.

10

10. CATASTRO DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN EN MENORES DE 14 AÑOS QUE REALIZAN CONDUCTAS DELICTIVAS A IMPLEMENTAR EN NUESTRO PAÍS.

El presente capítulo tiene por objeto presentar un catastro de programas de intervención para NNA inimputables que pueda ser implementado en nuestro país. Esta propuesta debe considerarse como referencial y con limitaciones, dado que la mayoría de los programas revisados no presentan implementaciones en contextos latinoamericanos o con características socioculturales similares a las de nuestro país. Por ende, es poco factible que cuenten con una estructura programática que les permita operar en idioma español en el corto plazo, lo que repercute en que, en definitiva, la inserción de cualquier nueva iniciativa esté sujeta a la factibilidad técnica específica de cada programa.

Sin embargo, cabe destacar que estas coyunturas no han impedido la implementación de programas basados en evidencia en Chile. Existen al menos 5 experiencias de implementación en nuestro país, que si bien tienen características disímiles en relación al perfil de la población objetivo, estructuras programáticas, recursos invertidos, magnitud de la implementación (cantidad de equipos y usuarios/as atendidos), tiempos de ejecución y mantenimiento de la iniciativa, sí tienen en común dar alternativas de intervención de calidad y basada en evidencia a la oferta programática usual en Chile que no ha logrado mostrar ser efectiva en la disminución de aquellas problemáticas que ha abordado.

En razón de lo anterior, se comenzará realizando una breve revisión de aquellos programas basados en la evidencia que han sido implementados a la fecha en Chile y que intervienen a NNA menores de 14 años⁶⁹ que han cometido conductas transgresoras y/o constitutivas de delito y a sus familias. Luego, se ofrecerá una propuesta de programas que, en atención a los criterios que se describirán en su oportunidad, se aprecian como los más idóneos para ser implementados dada la realidad nacional.

10.1 Programas basados en la evidencia que cuentan con experiencias de implementación en Chile⁷⁰

10.1.1 Terapia Multisistémica (MST).

Terapia Multisistémica es un tratamiento intensivo desarrollado por el Centro de Investigación de Servicios para la Familia de la Universidad de Carolina del Sur en Estados Unidos, que aborda de manera integral los problemas conductuales asociados a transgresiones, factores de riesgo de reincidencia delictual e integración social de niños, niñas y jóvenes entre 10 y 17 años y 11 meses que presentan los más altos perfiles de riesgo socio-delictual. Se ejecuta desde 2012 por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con 36 equipos comunales a lo largo del país (SPD, 2017).

Este programa trabaja directamente en los hogares de las familias participantes de manera intensiva y disponibilidad de 24/7. MST surge como oferta programática en el contexto del Programa Vida Nueva en el año 2012 y actualmente es parte del Programa 24 Horas. Hoy en día, es la iniciativa basada en evidencia más extendida en cuanto a cobertura y la única que se ha incluido como política pública del área de prevención del delito en el Plan de Seguridad Pública 2010-2014 “Chile Seguro” y Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos para el periodo 2014-2018. El programa actualmente está siendo evaluado en Chile por una institución externa.

69. La intervención no es exclusiva a menores de 14 años, dado como se ha problematizado en este estudio no existe oferta propia para inimputables.

70. En esta breve revisión se incluyen los programas implementados en el país y que fueron identificados en la revisión sistemática realizada. Las experiencias basadas en evidencia que no surgieron como resultado en dicha revisión se comentan al final de este capítulo.

10.1.2 Programa de Parentalidad Positiva (Triple P)

Triple P es un programa desarrollado por la Universidad de Queensland hace 30 años, que se encuentra implementado en 24 países y 17 idiomas, orientado a prevenir y tratar problemas de comportamiento, emocionales y sociales de NNA. Utiliza metodologías efectivas para trabajar con padres, madres y cuidadores, las cuales implican el entrenamiento en competencias parentales y el fortalecimiento del conocimiento, habilidades y confianza personal de los adultos cuidadores. Se implementa en diversos niveles que van desde estrategias comunicacionales efectivas en el nivel 1 hasta intervención familiar intensiva en el nivel 5 (Puga, 2014).

En Chile, el programa es implementado desde 2011 por “Triple P Latam”⁷¹, agencia que ha certificado a 14 equipos en Chile y cinco equipos en América Latina (un equipo en Costa Rica, dos equipos en Argentina y dos equipos en México). La certificación en el modelo se otorga a profesionales de manera individual, por ende, en este contexto se considera “Equipos Triple P” a dispositivos de atención del área de: salud mental, educacional, infancia o red de intervención psicosocial que cuenten al menos con dos profesionales capacitados y que apliquen el modelo. Según lo referido por Triple P Latam, en la actualidad existen 230 facilitadores certificados en el modelo de Parentalidad Positiva en América Latina.

Este programa no cuenta con una evaluación de impacto nacional. El único estudio realizado en Chile de índole exploratorio es el de “factibilidad de Triple P” realizado por Departamento de Medicina Familiar y Psicología de la P. Universidad Católica, el cual consistió en aplicar la metodología Triple P en dos Cesfam de la Región Metropolitana a cargo de dos equipos profesionales de cinco y seis personas cada uno en 29 familias participantes. Se midió la diferencia entre pre tratamiento y post tratamiento a través del cuestionario de conductas infantiles de Eyberg (ECBI). Los principales hallazgos revelan que el conflicto parental disminuye significativamente y la percepción de auto-eficacia aumenta significativamente. No hay cambios en la calidad de la relación (Puga, 2014).

Actualmente, no existen evaluaciones del programa Familias Unidas en Chile que den cuenta de resultados o impacto.

10.1.3 Terapia Familiar Funcional

Terapia Familiar Funcional es un programa desarrollado por el Instituto de Investigación Oregón de Estados Unidos (Oregon Research Institute-ORI) consistente en una intervención de corto plazo, basado en evidencia y de alta calidad, con un promedio de 12 a 14 sesiones durante tres a cinco meses. FFT trabaja principalmente con jóvenes de 11 a 18 años que han sido referidos por problemas de comportamiento o emocionales por los sistemas de justicia juvenil, salud mental, escuela o bienestar infantil. Los servicios se llevan a cabo tanto en clínicas como en hogares, y también se pueden proporcionar en contextos escolares, en contextos de cumplimiento de sanciones (sistema de justicia juvenil), en programas de infancia y adolescencia y en centros de salud mental (Functional Family Therapy, 2017).

La experiencia en Chile de este modelo de intervención corresponde a un piloto con 15 casos intervenidos por el Programa de Prevención de Drogas (PDC) de Fundación Tierra de Esperanza, dentro del contexto del Programa Vida Nueva en el año 2013. Según lo reportado por quienes ejecutaron esta experiencia piloto, Chile sería el único país hispanoparlante en el cual se ejecutó y estudió su factibilidad. Se llevó a cabo en cuatro PDC de las comunas de La Florida, Lo Espejo, Pudahuel y Recoleta. La experiencia implicó la participación de 15 terapeutas capacitados en la metodología del programa y que fueron asesorados directamente por sus diseñadores. Finschi y Salazar (2013) reportan haber iniciado un proceso terapéutico con 15 jóvenes y sus familias, sin embargo, a la actualidad, no existen antecedentes suficientes que permitan obtener información respecto de los resultados de dicha experiencia y sobre la continuidad o no de la iniciativa en Chile.

71. Agencia Implementadora para América Latina con sede en Chile.

10

10.1.4 Comunidades que se cuidan (Communities That Care)

Este programa es implementando en Chile desde el año 2014 por la Fundación San Carlos de Maipo en conjunto con la Universidad de Washington. “Comunidades que se Cuidan” constituye un sistema de prevención para generar un cambio dentro de las comunidades. El sistema se basa en la premisa de que la reducción en la prevalencia de los problemas de salud y comportamiento presentes en los jóvenes de una comunidad determinada, se puede conseguir identificando la presencia de ciertos factores de riesgo y la falta de factores de protección y la posterior selección e implementación de intervenciones preventivas basadas en evidencia destinadas ya sea a prevenir los factores de riesgo o a promover los factores de protección diagnosticados. El sistema se ha enfocado en abordar cinco problemas de comportamiento adolescente: abuso de sustancias, delincuencia, violencia, embarazo adolescente y deserción escolar. Recientemente se han incorporado, aunque no de manera formal, problemas de salud mental y salud en general, tales como la obesidad infantil (Flynn, 2008, p. 84)

El sistema “Comunidades que se Cuidan” se ejecuta en tres territorios de la Región Metropolitana: Unidad Vecinal N°35 de la Población José María Caro de Lo Espejo, en la comunidad Pucará de Lasana en Quilicura y en la comuna de San José de Maipo. Actualmente, se encuentra en ejecución la quinta fase del programa, en la cual el Consejo Comunitario genera un plan de acción validado por sus líderes claves (Fundación San Carlos de Maipo, 2017)⁷². Según la estructura del programa, en esta etapa se implementan las intervenciones preventivas elegidas, y la calidad de éstas es monitoreada por el comité de prevención de la comunidad. Durante la Fase 5, el consejo también involucra a los medios locales para educar a los miembros de la comunidad sobre los factores de riesgo y protección presentes en el barrio, con el fin de generar el apoyo público necesario para las nuevas intervenciones preventivas, motivando a los miembros de la comunidad a participar en estas iniciativas⁷³ (Blueprints, 2017).

El programa, dado que aún se encuentra en fase de implementación, no cuenta con evaluaciones que den cuenta de su impacto o resultados.

10.2 Propuesta de oferta programática para NNA inimputables a implementarse a nivel nacional.

A continuación, se hace una propuesta de oferta de atención para NNA inimputables que pueda insertarse en la escasa oferta programática actual. Esta sugerencia técnica da cuenta de un listado de programas específicos que presentan licencia o certificación⁷⁴ y que bajo los criterios de esta revisión han demostrado efectividad en reducir conductas delictivas. No se incluyen en este catastro modalidades o estrategias de intervención que, si bien mostraron evidencia de efectividad en la revisión sistemática realizada en el capítulo 3 de este estudio (por ejemplo, terapias cognitivo conductuales en contextos residenciales), no fueron asociadas a algún programa en concreto.

Los criterios utilizados para incluir a un programa dentro del listado, ya han sido descritos en el apartado metodológico de este estudio, pero en general buscan recoger aquellos programas que tengan o no como objetivo principal la disminución del comportamiento delictivo, hayan mostrado efectos en esa tarea en al menos dos evaluaciones de calidad, llevando a cabo intervenciones estructuradas bajo una licencia de funcionamiento, y que incluyan dentro de su población a intervenir a NNA menores de 14 años.

72. Disponible en <http://www.fsancarlos.cl/index.php/noticias/717-lo-espejo>

73. Se realiza una revisión en profundidad de dicho programa más adelante en este capítulo.

74. Si bien dentro de la revisión se da cuenta de alta efectividad de estrategias de intervención como terapia cognitiva conductual y “mentoring”, estos no se incluyen en esta propuesta dado que son enfoques de índole “genéricos” que no han sido estructurado como componentes de algún programa específico que presente una estructura definida, proceso de capacitación claros y replicables y un sistema de aseguramiento de la calidad que certifique que se esté implementando lo que el programa plantea implementar.

10.2.1 Listado de la oferta programática propuesta y sus criterios de selección.

En base a los criterios mencionados, se ordenan los programas en la tabla resumen que se muestra a continuación, en relación a cuatro variables: i) tipo de prevención realizada por el programa⁷⁵; ii) población objetivo del programa⁷⁶; (iii) contexto de implementación⁷⁷ y setting⁷⁸, y; iv) calidad del programa⁷⁹. A continuación, se realiza una revisión de cada iniciativa con énfasis en la lógica de implementación de los mismos, el sistema de capacitación y aseguramiento de calidad y los costos asociados a su implementación⁸⁰.

Para simplificar la clasificación en relación a la variable que alude al tipo de prevención, basándose en las definiciones de prevención elaboradas por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004); Varela y Jopia (2012); Senda (2017) y la Organización de las Naciones Unidas (2017), se propone operacionalizar el concepto de prevención como “cualquier actividad que tenga como objetivo principal, eliminar las condiciones sistémicas que propician la ocurrencia de conductas transgresoras y/o delictivas”. Esto implica que dichas actividades deben abordar factores de riesgo y factores protectores que han sido identificados a través de la evidencia, y utilizar métodos eficaces para lograr la disminución o aumento de estos factores -según los objetivos de intervención propuestos-. Asimismo, de las posibles nomenclaturas y clasificaciones que aborda la literatura revisada, se ha optado por utilizar cuatro categorías: prevención temprana⁸¹, prevención primaria⁸², prevención secundaria⁸³ y prevención terciaria⁸⁴.

75. La que puede ser temprana, primaria, secundaria o terciaria, según se detallará.

76. Entendiéndose por tal, al rango etario que se contempla para el ingreso del NNA al programa.

77. Este busca denotar en qué ámbito opera de manera predominante el programa (en el hogar, comunidad, escuela, institucional -en el ámbito de salud mental o red de atención de infancia-, flexible cuando operan varios contextos a la vez, etc.)

78. El criterio de “*setting*” corresponde al encuadre que el programa utiliza de manera predominante para implementar sus estrategias de intervención y que puede ser de índole individual, grupal, familiar o comunitario.

79. La columna de calidad/clasificación denota la categoría que ha obtenido el programa, adjudicado por organismos especializados en evaluación de programas basados en evidencia o los resultados obtenidos en evaluaciones rigurosas cuando la iniciativa no ha logrado ser clasificada por algún organismo evaluador.

80. El ítem de costos debe tomarse con resguardo, dado que los datos expuestos son los que se informan en las páginas especializadas en la evaluación de estos programas (como *Crimesolutions* o *Blueprints*) y no existe claridad respecto a la fecha de actualización de dichos costos. Asimismo, estos precios aluden al contexto de donde opera el programa, que en la mayoría de los casos es E.E.U.U, por ende, son solo datos referenciales iniciales que deben chequearse directamente con cada agencia implementadora.

81. La *prevención temprana* comprende a aquellas estrategias orientadas a evitar que aparezcan factores de riesgo, primando un enfoque orientado a generar condiciones para desarrollar factores protectores, desde el inicio de la vida de una persona. En este sentido, el trabajo con los cuidadores (padres, madres) es crucial. En el contexto del estudio, por prevención temprana se entiende a intervenciones sistemáticas orientadas a generar condiciones favorables, que a largo plazo, logren impedir la aparición de factores de riesgos asociados al inicio de trayectorias delictivas en NNA, y, por lo tanto, actúan aún antes que la persona nazca, siendo iniciadas desde la gestación misma, en muchos casos.

82. La *prevención primaria* alude a estrategias dirigidas a la población en general y, comúnmente, responde a necesidades inespecíficas. Este tipo de prevención se focaliza en los contextos sociales, familiares, comunitarios o situacionales con el objetivo de disminuir o impedir situaciones que favorecen la trasgresión de norma o comisión de delitos.

83. La *prevención secundaria* está dirigida a grupos de riesgo específicos que presentan conductas o problemáticas asociadas a conductas transgresoras o delictivas ya sea a nivel individual, familiar y/o socio-comunitario. El trabajo preventivo se centra en la detección precoz, la atención temprana y lograr evitar que la conducta transgresora y/o delictiva se transforme en una pauta reiterada.

84. La *prevención terciaria* está dirigida a grupos específicos de personas que ya han cometido infracciones a la ley penal y que han tomado contacto con el sistema policial o judicial. Algunos de ellos presentan condenas con o sin privación de libertad. Este tipo de prevención busca promover la reinserción social y también la rehabilitación de conductas problemáticas asociadas a la comisión de delito, como por ejemplo, el consumo de drogas.

Cuadro n°1: Propuesta de oferta programática basada en licenciamiento sugerido y sus criterios de selección.

Nombre de Programa	Tipo de Prevención	Población Objetivo	Contexto de Implementación	Encuadre (setting)	Calidad
Nurse Family Program	Temprana/Primaria	0-2 años	Hogar del NNA	Individual con la madre	Modelo (Blueprints)
Programa de prevención para la primera infancia					
Programas de prevención para contextos educacionales					
Hightscope Preschool	Temprana/Primaria	3-4 años	Establecimientos educativos	Grupal con NNA y grupal con cuidadores	Promisorio (Blueprints)
Promoting alternative thinking strategies	Universal/Primaria	5-11 años	Establecimientos educativos	Grupal en aula	Modelo (Blueprints)
Olweus Bullying Prevention Program	Primaria/Secundaria	5-18 años	Establecimientos educativos	Grupal con NNA y grupal con cuidadores, incluye supervisión de adultos en áreas estratégicas del colegio	Promisorio (Blueprints)
Lifeskills Training	Primaria/Secundaria	12-14 años	Establecimientos educativos	Grupal en contexto de aula de clases	Modelo Plus (Blueprints)
Achivement Mentoring	Secundaria/Terciaria	12-14 años	Establecimientos educativos	Grupal	Promisorio (Blueprints)
Programas de prevención para contextos domésticos (en el hogar), institucionales o comunitarios					
MST	Secundaria/Terciaria	10-18 años ⁷	Hogar del NNA Contextos comunitarios o institucionales	Individual o parental -con el o los cuidadores- y en algunas ocasiones trabajo individual con el NNA	Modelo Plus (Blueprints)
MST-PBS	Terciaria	12-18 años	Hogar del NNA Contextos comunitarios o institucionales	Familiar con los cuidadores	Modelo (Blueprints)
Terapia Familiar Funcional	Terciaria	12-18 años	En instituciones de la red de servicios sociales, de infancia y sanitarios Centros comunitarios	Setting de intervención individual NNA y familiar	Modelo (Blueprints)

Nombre de Programa	Tipo de Prevención	Población Objetivo	Contexto de Implementación	Encuadre (setting)	Calidad
Programas de prevención para contextos domésticos (en el hogar), institucionales o comunitarios					
Treatment Foster Care Oregon	Secundaria/Terciaria	12-18 años ⁸⁵	En el hogar Contextos comunitarios o institucionales	Setting de intervención familiar en contexto de familias de acogidas y familia de origen	Modelo (Blueprints)
Programas Multinivel					
Triple P	Multinivel (Temprana/Primaria/Secundaria)	0-16 años	Flexible (en instituciones de salud, educacionales, en el hogar, lugares comunitarios, etc.)	Individual (cuidador/a) y grupal (con otros padres/cuidadores)	Promisorio (Blueprints)
Communities That Care ⁸⁶	Multinivel (Temprana/Primaria/Secundaria)	0-22 años	Programa de implementación comunitaria que integra diversas estrategias y setting de intervención de acuerdo a la priorización de la comunidad	Diversos.	Promisorio (Blueprints)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida durante la realización del estudio.

85. En Chile la edad de la población objetivo corresponde de 10 a 18 años, siendo de 12 a 18 el estándar en todos los otros países donde se implementa el modelo.

86. Si bien Communities that Care (CTC) puede ser entendido más como un sistema de prevención cuyo objeto es la implementación de otros programas basados en la evidencia en un contexto comunitario, se incluye igualmente en este listado pues ha sido evaluado por Blueprints (2017) como un programa promisorio.

10

10.2.2 Revisión de los programas de prevención para la primera infancia

En este apartado se procede a realizar una descripción de los programas cuya implementación se sugiere en el contexto nacional. Cabe destacar que estos programas ya han sido mencionados en la revisión sistemática, pero con énfasis en los resultados de evaluaciones que estas iniciativas tuvieron. En este capítulo, la descripción que se realiza de los programas sugeridos, se centra en aspectos relacionados con su implementación, dando cuenta de cuestiones tales como los factores de riesgo y protectores que aborda, el modelo teórico que lo sustenta, los elementos vinculados a la formación y la capacitación que deben ser abordados para su implementación y sus costos de puesta en marcha.

i. Nurse-Family Program

Descripción del programa

El programa “*Nurse-Family Program*” o “*Nurse Family Partnership*” comienza su intervención durante el embarazo de la madre, tan pronto como sea posible y continúa su trabajo hasta el segundo año de vida del niño/a. Se focaliza en madres que presentan altos factores de riesgo psicosociales y vulnerabilidad social que están embarazadas de su primer hijo, con el objetivo de lograr embarazos sanos y con bajo riesgo, mejorar la salud del bebé y promover un buen desarrollo de la vida personal de la madre. Esto, mediante la observación de las interacciones de la madre y el bebé y la instrucción, a través de modelaje y tutoría durante visitas domiciliarias al hogar de la familia (Nurse Family Partnership, 2017).

El programa es implementado por enfermeras certificadas en el modelo y pertenecientes al ámbito público con vinculación comunitaria con las usuarias, se ejecuta a través de visitas al hogar cada semana durante 60 a 90 minutos por sesión.

Los objetivos específicos del programa incluyen mejorar las dietas de las madres, ayudarlas a controlar el aumento de peso y eliminar el uso de cigarrillos, alcohol y drogas. Asimismo, enseñar a los padres a identificar los signos de complicaciones del embarazo, fomentar el descanso regular, el ejercicio adecuado y una buena higiene personal relacionada con la salud obstétrica. Igualmente, prepara a los padres para el parto y dar los primeros cuidados al recién nacido.

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa.

Cuadro nº2: Factores de riesgo y protección del programa Nurse Family⁸⁷.

Factores de riesgo a nivel individual	-Estrés de la madre
Factores de riesgo a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Conflicto y/o violencia familiar* -Antecedentes familiares de conducta problemática -Adultos en el hogar involucrados en conductas antisociales -Falta de atención prenatal * -Baja educación de los padres -Bajo nivel socioeconómico * -Consumo materno de drogas y/o alcohol durante el embarazo * -Negligencia parental * -Dificultades derivadas de problemas de salud mental -Estrés de los padres -Actitudes favorables hacia la conducta antisocial de los padres -Actitudes favorables de los padres al consumo de drogas -Efectos negativos del desempleo parental* -Mala gestión familiar y agresión psicológica
Factores de protección a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Generar apego hacia los padres * -Adecuadas pautas de lactancia materna * -Generar disciplina no violenta, oportunidades para la participación prosocial de los padres -Generar búsqueda de apoyo social efectivo para los padres * -Generar instancias de recompensas por la participación prosocial con los padres

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Modelo Teórico

El modelo teórico del Nurse Family Program se basa en tres propuestas teóricas: i) la de la autoeficacia de Albert Bandura, la cual plantea que las personas son más propensas a participar en un comportamiento deseable si creen que el comportamiento producirá un resultado; ii) la teoría de la ecología humana de Urie Bronfenbrenner, que sostiene que la forma en que los padres cuidan de sus hijos está influenciada por el contexto social más amplio en el que viven. Este contexto incluye relaciones con otros miembros de la familia, redes de amistad, barrios, comunidades y culturas; y por último iii) la teoría del apego de John Bowlby, la cual propone que los niños/as que reciben una crianza cercana y adecuada (apego seguro) son más propensos a convertirse en padres sensibles y capaces de otorgar cuidados positivos a sus hijos (Blueprints, 2017).

Respecto a las variables étnicas, este programa se ha implementado con personas euroamericanas, afroamericanas e hispanas de bajos ingresos. La mayoría de las familias eran pertenecientes a zonas urbanas.

87. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

10

Formación y Capacitación

El entrenamiento de las enfermeras comienza con una instrucción inicial de una semana en conjunto con los supervisores de los equipos. Esta capacitación inicial es seguida por un entrenamiento de tres días, más dos días de supervisión “en sitio” cuando las enfermeras comienzan a usar los protocolos con las familias. Además de las sesiones de capacitación en grupo, el personal del nivel central, está disponible para realizar asistencias técnicas por teléfono, según sea necesario.

Costos de puesta en Marcha

Nurse-Family Partnership es implementado por equipos de ocho visitantes de enfermería con un supervisor. El costo de preparar un equipo para comenzar a ofrecer el programa es de aproximadamente USD\$ 77.000, que incluye capacitación y salarios durante un mes. Un equipo puede atender a aproximadamente 200 familias con un promedio de 1,7 años por familia. Cada enfermera atiende a 25 familias con un costo de USD\$ 5,074 por familia por un año de servicios. El costo total estimado del primer año de funcionamiento para un equipo de ocho enfermeras es USD\$ 1.014.800.

10.2.3 Revisión de los programas de prevención para contextos educacionales

*i. Highscope Preschool***Descripción general del programa**

Este programa implementado en contexto educativo pre escolar basado en la teoría interaccional de Piaget, tiene como objetivo promover el aprendizaje activo proporcionando oportunidades para que los niños inicien sus propias actividades y asuman la responsabilidad de completarlas. La mayoría de los niños asisten al programa por dos años a las edades de tres y cuatro años. El grupo de NNA se reúne por medio día (2.5 horas por día), cinco días a la semana durante siete meses del año. Asimismo, el programa contempla 90 minutos de visitas semanales a domicilio por parte de profesores preescolares. La relación entre el personal y el niño es de un adulto por cada cinco o seis niños. Además, el personal del programa facilita reuniones mensuales en grupos pequeños de padres (Highscope Preschool, 2017).

En su estructura programática, Highscope alude a un modelo integral que aborda todas las áreas de desarrollo del niño/a través de seis áreas de contenido y 42 indicadores clave de desarrollo (KDIs), habilidades y comportamientos considerados esenciales para el desarrollo integral de los NNA. Cada KDI está conectado y reforzado por estrategias de “andamios” para apoyar y promover el aprendizaje de los niños a través de las distintas etapas que estos atraviesan (Blueprints, 2017).

Usando el currículo de HighScope, los maestros y los niños influyen en las actividades de aprendizaje. Un mecanismo principal de esta influencia mutua es el proceso “planificar-hacer-revisar”, en el cual los maestros ayudan a los niños en la planificación de sus actividades en el aula, en la ejecución de los mismos y luego, en la revisión de éstos con el maestro en una instancia posterior de análisis. El sustento teórico-práctico en el modelo, sugiere que tener injerencia sobre sus propias actividades motiva a los niños a involucrarse más en ellas y aprender más de las mismas.

Asimismo, con fines de promover un adecuado desarrollo cognitivo, social, emocional y físico, el currículo permite que en lugar de esperar que todos los niños aprendan lecciones al mismo tiempo, se promueve el aprendizaje a sus propios ritmos. Así, el programa desde la primera infancia afecta a todos los aspectos del desarrollo de los niños y genera alumnos más dispuestos a aprender y comprometidos con el proceso educativo (Blueprints, 2017).

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa

Cuadro n°3: Factores de riesgo y protección del programa High Scope88.

Factores de riesgo a nivel familiar	-Bajo nivel socioeconómico
Factores de protección a nivel individual	-Habilidades para la interacción social *
Factores de protección a nivel familiar	-Participación de los padres en la educación

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

La formación de “HighScope” para maestros pre-escolares consiste en 20 días de capacitación (incluye una biblioteca de materiales) en el mismo colegio donde se implementará la iniciativa o en la Fundación Highscope.

Una vez completado el curso de nivel preescolar, los participantes pueden optar por un servicio avanzado de entrenamiento para capacitadores de HighScope, el cual está dirigido a personas que quieran ser líderes en la implementación del programa. Para esto se lleva a cabo una asesoría y entrenamiento de 15 días de índole intensiva para los responsables de la capacitación del personal y el control de calidad de las prácticas educativas. Estos líderes aprenderán a “activar” sus conocimientos de HighScope para que puedan apoyar e instruir al nuevo personal a implementar el modelo (Blueprints, 2017).

Costo de Puesta en Marcha

Un programa Highscope preescolar con 10 maestros en cinco aulas de 20 niños tendría un costo total el primer año de USD\$29.550. En el caso en que el programa atienda a 100 niños, el costo sería de USD\$ 295.50 por estudiante en un año de implementación.

ii. Promoting Alternative Thinking Strategies (PATHS)

Descripción general del programa

“Promoviendo estrategias de pensamiento alternativo” es un programa integral para promover las competencias emocionales y sociales, y reducir los problemas de agresividad y conducta en los niños en edad escolar primaria (Channing Bete, 2017). PATHS se ejecuta en los cursos del sistema de educación estadounidense de Kindergarten, Grado 1, Grado 2, Grado 3, Grado 4 y Grado 5/6, y apunta a cinco dominios conceptuales principales: i) autocontrol; ii) comprensión emocional; iii) autoestima positiva; iv) relaciones y; v) habilidades de resolución de problemas interpersonales. Además, existe una unidad suplementaria no obligatoria de 30 lecciones que refuerza los conceptos de PATHS que están presentes en otras unidades (Blueprints, 2017).

88. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

10

El currículo de PATHS está diseñado para ser usado por maestros regulares. Las lecciones se ordenan en secuencias de acuerdo a diversos grados de dificultad en relación a las características del desarrollo de los niños/as y están diseñadas para la aplicación en aproximadamente 20-30 minutos de dos a tres veces por semana. El plan de estudios proporciona planes detallados de lecciones, guiones exactos, directrices sugeridas y objetivos generales y específicos para cada lección. Sin embargo, el plan de estudios tiene una flexibilidad considerable para que también pueda integrarse con el estilo particular de cada profesor. Las lecciones incluyen actividades como el diálogo, juegos de rol, narración de cuentos por maestros y compañeros, fortalecimiento social y auto-refuerzo, capacitación de atribución y mediación verbal. El aprendizaje se promueve de manera multi-método mediante el uso combinado de modalidades visuales, verbales y cinestésicas (Channing Bete, 2017). En relación a aspectos étnicos el programa se ha implementado en todos los estratos socioeconómicos, así como a niños de una amplia diversidad de antecedentes étnicos, culturales y de estructura familiar. La evidencia del programa muestra efectos similares entre afroamericanos y europeos americanos.

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa

Cuadro n°4: Factores de riesgo y protección del programa PATHS⁸⁹.

Factores de riesgo a nivel individual	-Comportamiento antisocial y/o agresivo -Iniciación temprana del comportamiento antisocial -Actitudes favorables hacia el comportamiento antisocial e hiperactividad*
Factores de riesgo a nivel escolar	-Bajo compromiso y apego hacia la escuela y repitencia de curso
Factores de protección a nivel individual	-Normas claras para el comportamiento -Habilidades de resolución de problemas* -Comportamiento prosocial y habilidades para la interacción social *
Factores de protectores a nivel escolar	-Oportunidades para participación prosocial en la escuela y recompensas por la participación prosocial en el contexto escolar.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

La capacitación del programa PATHS, generalmente, se hace en una escuela o distrito escolar. El taller de capacitación inicial consta de dos días separados entre cuatro y ocho semanas de diferencia. El primer día brinda a los maestros, los sustentos teóricos, antecedentes de investigación respecto al modelo, lecciones modeladas por el capacitador, instancias prácticas para preparar las lecciones de PATHS y planificación de la implementación. Durante el período de cuatro y ocho semanas antes del segundo día de entrenamiento, los maestros obtienen experiencia inicial con el plan de estudios. Esto implica una experiencia de aprendizaje más interactiva en el segundo día del taller, ya que los maestros han tenido algunas experiencias realistas con la implementación de la lección. El capacitador y los maestros discuten temas avanzados del plan de estudios, intercambian ideas y participan en la resolución de problemas (Blueprints, 2017).

89. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

Para una implementación óptima, los sitios deben considerar actividades adicionales de capacitación y asistencia técnica cada año. Las consultas continuas y las visitas de refuerzo de contenidos y habilidades son parte del modelo. El entrenador puede proporcionar una visita de refuerzo cada año (un día de duración) para reunirse con el personal y proporcionar un desarrollo profesional continuo. También se realizan “visitas de fidelidad”, en la que el capacitador asiste a las escuelas y observa las lecciones. El capacitador igualmente, puede proporcionar una consulta continua mediante llamadas telefónicas programadas regularmente, conferencias telefónicas y consultas por correo electrónico con la escuela o la agencia PATHS coordinadoras. Además de la capacitación de los maestros, cuando se lleva a cabo una implementación de “sitios multi-escuela”, también se brindan talleres de capacitación en liderazgo a los directores educativos.

Costos de puesta en marcha

Los costos de implementación de PATHS en dos escuelas primarias capacitando 20 profesores para clases de 25 estudiantes son de USD\$ 59.000 el primer año. Con 500 estudiantes participantes, el costo por estudiante es de USD\$ 119.

iii. Olweus bullying prevention program

El Programa de Prevención de Bullying de Olweus tiene como objetivo disminuir el *bullying* (intimidación) en tres niveles: la escuela, el aula y el individuo. Diseñado para escuelas primarias y secundarias, el programa aborda el problema de la intimidación con múltiples estrategias en cada nivel. A nivel de la escuela, los estudiantes reciben un cuestionario anónimo (de entre 25 y 45 minutos de duración) para evaluar la naturaleza y la prevalencia del acoso escolar en la escuela. La encuesta se administra el año escolar previo a la implementación del programa. En segundo lugar, la administración de la escuela convoca un día de conferencia, durante el cual los consultores del programa y el personal de la escuela discuten los resultados del cuestionario aplicado a los estudiantes. Asimismo, se familiarizan con el programa y sus efectos (a través de discusiones con los consultores del programa, manuales y videos) y se diseña el plan para la implementación de la iniciativa (Violence Prevention Works, 2017). El comité de coordinación incluye representantes de todos los grupos involucrados con la escuela, es decir, administración, maestros, consejeros, profesionales de la salud, padres y estudiantes. El componente de nivel escolar también involucra mayor supervisión de adultos de las áreas escolares que son con frecuencia el escenario de la intimidación, es decir, el patio de recreo, la cafetería y los baños.

El componente de nivel de aula involucra el establecimiento de reglas claras y consistentemente reforzadas contra el acoso escolar, junto con discusiones regulares en clase y actividades diseñadas para reforzar reglas, valores y normas contra la intimidación. Las discusiones y actividades también muestran el daño causado por el acoso y se discuten estrategias para prevenirlo. El programa fomenta la participación de los padres a través de reuniones y discusión del problema y los esfuerzos para abordarlo.

Los componentes de nivel individual incluyen intervenciones con victimarios, víctimas y sus padres. Las intervenciones están diseñadas para asegurar el cese del comportamiento de intimidación y para proporcionar apoyo a las víctimas.

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa

10

Cuadro nº5: Factores de riesgo y protección del Olweus bullying prevention program⁹⁰

Factores de riesgo a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Agresión hacia otros. * -Iniciación temprana de comportamiento antisocial. -Actitudes favorables hacia el comportamiento antisocial. -Víctima de intimidación. *
Factores de riesgo a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros antisociales.
Factores de protección a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Normas claras de comportamiento. * -Habilidades de resolución de problemas. -Comportamiento prosocial. -Participación prosocial. -Habilidades de rechazo. -Refuerzo de la participación prosocial y habilidades para la interacción social.
Factores de protección a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros prosociales.
Factores de protección a nivel de familia	<ul style="list-style-type: none"> -Participación de los padres en la educación.
Factores de protección a nivel de escuela	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial en la educación y recompensas por la participación prosocial en la escuela.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

En el programa “Olweus” la capacitación consiste en dos modalidades en que las escuelas contratan a un entrenador/consultor Olweus certificado para capacitar al equipo implementador en el establecimiento educativo y éste proporciona asistencia técnica para su implementación. O bien las escuelas pueden patrocinar a un profesional dentro de su comunidad escolar para que se convierta en un Formador/Consultor Certificado para implementar la iniciativa.

En cualquiera de las opciones de capacitación, se proporciona asistencia técnica para un mínimo de 12 meses después de la capacitación para ayudar/entrenar a las escuelas en la implementación del programa (Blueprints, 2017).

90. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

Costos de Puesta en Marcha

Si en una comuna se implementara el Programa de Prevención de la Intimidación de Olweus en dos escuelas con 20 maestros y 10 miembros certificados por el programa para atender a 250 estudiantes por escuela, el costo del primer año sería de USD\$ 12.280 y el costo por estudiante sería de USD\$ 24.56. Si se incluyeran los materiales opcionales, el costo unitario sería USD\$ 32.06.

iv. Lifeskills Training (LST)

Descripción general del programa

El programa “Entrenamiento de Habilidades para la Vida” es un programa universal de prevención de tres años, para estudiantes de secundaria que se enfoca en la prevención del uso de “sustancias de acceso” (tabaco, alcohol y marihuana) y de conductas violentas. El programa proporciona a los estudiantes habilidades de autogestión y de afrontamiento social. LST consiste en 15 sesiones centrales en el primer año, 10 sesiones de refuerzo en el segundo año y cinco sesiones de refuerzo en el tercer año. Cada año también incluye sesiones opcionales de prevención de la violencia (tres en el año uno, y dos sesiones para el año dos y tres). Las sesiones se imparten secuencialmente, cada unidad del plan de estudios tiene una meta principal específica, objetivos medibles de avance de los estudiantes, contenido de la lección y actividades en el aula (Life Skills Training, 2017).

El programa LST incluye dos componentes de capacitación de habilidades genéricas que fomentan las competencias sociales generales y un componente específico para aumentar la resistencia a las presiones sociales para fumar, beber o usar drogas ilícitas. El componente personal “*Self-Management Skills*” enseña a los estudiantes a examinar su auto-imagen y cómo ésta afecta el comportamiento, establecer metas y realizar un seguimiento del progreso personal, identificar las decisiones cotidianas y cómo pueden ser influenciadas por otros, analizar las situaciones problemáticas y considerar las consecuencias de cada solución alternativa antes de tomar decisiones, reducir el estrés y la ansiedad y mirar los retos personales en términos positivos.

El componente de habilidades sociales enseña a los estudiantes destrezas para superar la timidez, comunicarse eficazmente y evitar malentendidos; iniciar y llevar a cabo conversaciones, manejar solicitudes sociales, utilizar habilidades de asertividad verbal y no verbal para hacer o rechazar solicitudes y reconocer que tienen opciones distintas de agresión o pasividad frente a situaciones difíciles. El componente de habilidades de resistencia enseña a los estudiantes a reconocer y desafiar conceptos erróneos comunes sobre el tabaco, el alcohol, el uso de otras drogas y la violencia y otras conductas de riesgo tales como violencia y delincuencia. El principal objetivo de este componente es disminuir las expectativas normativas sobre el uso de sustancias y el uso de la violencia, al tiempo que promueve el desarrollo de habilidades de rechazo (Blueprints, 2017)

Los instructores de LST enseñan las habilidades usando una combinación de técnicas de enseñanza interactivas incluyendo demostración, ensayos conductuales (práctica), retroalimentación y refuerzo, y guían a los estudiantes para generalizar dichos aprendizajes en contextos fuera del aula. Las investigaciones indican que la LST es generalizable para una variedad de grupos étnicos, y ha demostrado su eficacia con: jóvenes europeoamericanos, de clase media, tanto de zonas urbanas como rurales. Igualmente, se muestra eficaz en jóvenes de minorías urbanas vulnerables (afroamericanos e hispanos).

Existen tres tramos al cual se dirige el programa uno “elemental” para estudiantes de ocho a 11 años, un nivel “medio” para NNA de 11 a 14 años y un nivel “alto” para estudiantes de 14 a 16 años.

10

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa.

Cuadro N°6: Factores de riesgo y protección del programa Lifeskills Training⁹¹.

Factores de riesgo a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Iniciación temprana del uso de drogas. -Actitudes favorables hacia el uso de drogas* -Estrés y uso frecuente de sustancias.
Factores de riesgo a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros antisociales. -Uso de sustancias promovido por pares de riesgo.
Factores de riesgo a nivel comunitario	<ul style="list-style-type: none"> -Leyes y normas favorables al uso de drogas y delitos .
Factores protectores a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Estándares claros de comportamiento* -Habilidades de afrontamiento* -Percepción de riesgo del uso de drogas * -Habilidades de resolución de problemas* -Habilidades de rechazo* -Habilidades para la interacción social*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

Los facilitadores de *LifeSkills Training* asisten a un entrenamiento de uno o dos días. Si bien se prefiere el entrenamiento de dos días, se han desarrollado diferentes modelos para cubrir todos los aspectos del entrenamiento en un período de tiempo más corto para acomodar las necesidades del sitio de implementación. Así, los entrenamientos de un día también han producido resultados exitosos. Las instrucciones permiten a los participantes familiarizarse con el programa y sus fundamentos, recibir una visión general de la investigación sobre la evidencia del programa y se practican habilidades necesarias para implementar con éxito el programa de prevención. Los actuales modelos de capacitación facilitan el aprendizaje interactivo e incorporan el uso de diferentes técnicas de capacitación: demostración, retroalimentación, refuerzo y práctica.

Existen diversas modalidades de entrenamiento y de impartición de los contenidos tanto presencial como virtual. Las personas que se capacitan para ejecutar LST pueden ser: profesores de aula, consejeros escolares, especialistas en prevención, profesionales de la salud, profesionales de salud mental, trabajadores sociales, educadores de jóvenes comunitarios, agentes de orden e incluso jóvenes que hayan pasado por el programa previamente (Life Skills Training, 2017).

91. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

Costos de puesta en marcha

Una escuela que desee implementar LifeSkills Training con 10 maestros y 20 aulas (dos aulas por maestro), tiene un costo total el primer año de USD\$ 10.050. Con 600 estudiantes participantes el costo por estudiante sería USD\$ 16.75 (Blueprints, 2017).

v. Achievement Mentoring

Descripción general del programa

El Programa de “Mentoría para el Logro”, también conocido como “Programa de Monitoreo y Refuerzo del Comportamiento” en ediciones anteriores, es una iniciativa para trabajar en contexto educativos con los grados 4° al 11° (sistema estadounidense) con el objetivo de reducir los comportamientos problemáticos, mejorar los logros académicos y reducir el uso de drogas y alcohol. Esta mentoría promueve un ambiente escolar que permite que los estudiantes aprendan de sus acciones y de las consecuencias de éstas. Así se refuerzan las conductas deseadas y de índole positivo a través de la participación de profesores, padres y otros profesionales u otros adultos significativos en la vida del estudiante (Blueprints, 2017).

El programa se basa en la teoría del aprendizaje social, la cual postula que una intervención en el ambiente educativo de un estudiante puede influir en la trayectoria académica de éste, debido a las interrelaciones entre los dominios ambientales, personales y comportamentales. “Mentoría para el Logro” proporciona una intervención de tutoría en el ambiente escolar de los NNA para producir cambios cognitivos y conductuales (Supportive Schools, 2017).

El programa está dirigido a estudiantes de minorías urbanas que presentan factores de riesgo a nivel escolar encontrándose éstos en procesos de desvinculación escolar, ya sea por fracaso escolar, mala asistencia y/o problemas de conducta. Se puede implementar en una escuela regular u ofrecerse en modalidad posterior a jornada de clases. La intervención del programa dura dos años y para su implementación requiere de personal capacitado (maestros, trabajadores sociales, consejeros, enfermeras, psicólogos, etc.), el cual se reúne con los estudiantes durante sesiones semanales de 40 minutos (Supportive Schools, 2017).

Los estudiantes participantes reciben “boletas de calificaciones” semanales que ofrecen retroalimentación de un maestro sobre temas como asistencia, comportamiento en el aula y logros académicos. En términos específicos, los mentores revisan de forma independiente el número de días de ausencia, tardanzas y anotaciones en relación a la disciplina de cada estudiante antes de una reunión semanal con sus alumnos. Los mentores también entrevistan a uno de los maestros de sus estudiantes, consultando respecto al progreso en la clase y sobre conductas positivas que el estudiante haya tenido en la semana pasada. En segundo lugar, los mentores mantienen encuentros semanales “uno a uno” con sus pupilos durante al menos 15-20 minutos por reunión. Durante cada reunión, el alumno tiene la oportunidad de presentar su opinión sobre lo que ocurrió durante la semana pasada en la escuela (Blueprints, 2017).

De esta manera se identifican comportamientos que necesitan mejorar y se les enseña a los alumnos técnicas de resolución de problemas para cambiar comportamientos indeseados. En las reuniones semanales se practican nuevos comportamientos (por ejemplo: organizar un cuaderno, hacer tareas o hablar con un maestro).

Después de cada reunión, el mentor informa al profesor “jefe” del estudiante y a los padres de los logros obtenidos con fin de que sean reforzados por los adultos significativos del NNA.

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa

10

Cuadro n°7: Factores de riesgo y protección del programa *Achivement Mentoring*⁹².

Factores de riesgo a nivel individual	-Comportamiento antisocial / agresivo * -Actitudes favorables hacia el comportamiento antisocial.
Factores de riesgo a nivel escolar	-Bajo compromiso a la escuela. -Rendimiento académico deficiente.
Factores protectores a nivel individual	-Normas claras de comportamiento y comportamiento prosocial.
Factores protectores a nivel familiar	-Apego a los padres.
Factores protectores a nivel escolar	-Recompensas por la participación prosocial en la escuela.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

Los mentores participan en un curso de capacitación inicial de tres días durante el primer año de funcionamiento para aprender a ejecutar el programa con fidelidad y proporcionar tutoría semanal eficaz a los NNA; asimismo, cada mentor participa en una entrevista semanal con el profesor de los estudiantes con le objetivo de ir monitoreando los resultados del programa. A su vez, cada mentor recibe una hora de coaching cada mes con un consultor del programa.

Asimismo, existen diversas instancias de reuniones y capacitaciones con los directivos escolares para adecuar las condiciones de la implementación a un establecimiento determinado y un entrenamiento inicial de implementación de dos días para el coordinador del programa (Blueprints, 2017).

Costos de Puesta en Marcha

Una cuota única de puesta en marcha para el programa de Mentoría de Logros es de USD\$ 20.000 más el costo de viajes del entrenador. Esto incluye tres días de capacitación *in situ* para hasta cinco mentores, manuales de programa para cinco mentores, formularios de informes y consulta mensual con los mentores para dos años académicos.

Para que una escuela inicie el programa de Mentoría con cinco mentores y 20 practicantes, el costo anual sería de USD\$ 23.500. El costo por alumno sería USD\$ 1.175 para los dos años escolares del programa.

92. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

10.2.4 Revisión de los programas de prevención para contextos domésticos, institucionales o comunitarios.

i. Terapia Multisistémica (MST)

Descripción general del programa

Multisystemic Therapy® (MST®) es un tratamiento intensivo basado en la familia y la comunidad que trata las múltiples causas del comportamiento antisocial grave actuando en entornos claves dentro de los cuales los jóvenes están insertos (familia, compañeros, escuela y vecindario). Debido a que el MST enfatiza la promoción del cambio de comportamiento en el ambiente natural del joven, el foco del tratamiento consiste en potenciar (empoderar) a los padres o cuidadores de los adolescentes para resolver los problemas actuales y prevenir los futuros. Para esto utiliza los recursos de cada sistema social en el cual se inserta el joven para promover cambios positivos en el contexto sociocultural del adolescente (MST Services, 2017).

La población objetivo de este modelo alude a niños y adolescente entre 12 a 17 años de edad que presentan problemas legales y que son derivados desde el sistema judicial. De esta población se selecciona a los usuarios que presenten los siguientes criterios de inclusión:

1. Adolescentes con riesgo de ser sacado del hogar por presentar conductas trasgresoras y/o delictiva, incluye el abuso de sustancias.
2. Adolescentes insertos en sistemas de justicia juvenil.
3. Adolescentes que hayan cometido delitos sexuales asociados a otras conductas trasgresoras y/o delictivas.

Por otra parte, los criterios de exclusión aluden a:

1. Adolescentes que vivan de manera independiente (sin adultos significativos con los cuales generar un plan de intervención).
2. Adolescentes que hayan cometido delitos sexuales en ausencia de otro comportamiento antisocial.
3. Adolescentes que hayan cometido actos suicidas u homicidas.
4. Adolescentes que padezcan trastornos generalizados del desarrollo (Trastorno Autista, Trastorno de Asperger, etc.).
5. Adolescentes que padezcan serios problemas psiquiátricos (Esquizofrenia, Trastorno Psicótico Agudo).
6. Adolescentes que se encuentren con consumo dependiente de sustancias⁹³.

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa

⁹³. Alude a dependencia física de la droga, ej: Heroína.

10

Cuadro n°8: Factores de riesgo y protección del programa MST⁹⁴.

Factores de riesgo a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Iniciación temprana de comportamiento antisocial. -Iniciación temprana del consumo de drogas. -Rebeldía. -Uso de sustancias.
Factores de riesgo a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros antisociales. -Uso de sustancias con pares de riesgo.
Factores de riesgo a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Conflicto y/o violencia familiar.* -Paternidad negligente. -Antecedentes familiares de dificultades en el área de salud mental.* -Estrés de los padres. -Actitudes parentales favorables al comportamiento antisocial. -Actitudes parentales favorables al uso de drogas . -Mala gestión familiar.* -Disciplina violenta.
Factores de riesgo a nivel escolar	<ul style="list-style-type: none"> -Bajo compromiso y apego a la escuela.* -Pobres resultados académicos.
Factores de riesgo a nivel comunitario	<ul style="list-style-type: none"> -Desorganización en la comunidad. -Leyes y normas favorables al uso de drogas/delito y baja integración social.
Factores protectores a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Normas claras de comportamiento. -Habilidades para resolver problemas. -Participación Prosocial* -Recompensas por participación prosocial y habilidades para interacción social.*
Factores protectores a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros prosociales*

94. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

<p>Factores protectores a nivel familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Apego a los padres. -Disciplina no violenta* -Oportunidades para participar prosocialmente junto a los padres. -Apoyo social para los padres. -Participación de los padres en la educación. -Recompensas por la participación prosocial con los padres.
<p>Factores protectores a nivel escolar</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial en la escuela.- Recompensas por la participación prosocial en la escuela.
<p>Factores protectores a nivel comunitario</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial en el barrio. -Recompensas por la participación prosocial en la comunidad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Modelo Teórico

Para el modelo MST el sujeto de atención es todo el sustrato “ecológico” donde está inmerso el usuario, es decir, familia, pares, escuelas y barrio –comunidad- fundamentándose en la teoría social ecológica de Bronfenbrenner la cual plantea las múltiples interrelaciones del comportamiento humano en diversos sistemas, los cuales a su vez, contienen diversos subsistemas. Los primeros refieren a la familia, pares, escuela y comunidad entre otros; a su vez, los subsistemas corresponden a los hermanos y familia extendida, por ejemplo. De esta manera, esta teoría estipula la necesidad de entender la conducta del joven en su propio contexto (validez ecológica) de la intervención, a diferencia de otros múltiples programas donde el usuario es el que acude al contexto de atención alejado de la realidad habitual donde se expresan las problemáticas (Henggeler, Schoenwald, Borduin, Rowland & Cunningham, 2009).

En este sentido, MST considera los factores de riesgo específicos del joven y su familia, que son exclusivos en cada caso, incentivando la comprensión de éstos por parte del sistema familiar mientras se potencian los factores protectores con los cuales cuentan los mismos.

Los enfoques de tratamiento se derivan de estrategias validadas por la evidencia para la disminución de las problemáticas que el programa aborda, entre éstas la terapia familiar estratégica, la terapia familiar estructural, el entrenamiento de padres y la terapia cognitivo-conductual.

El modelo contempla terapeutas especializados en los enfoques antes mencionados los cuales trabajan con 4-6 familias, proporcionando la mayoría de los servicios psicosociales y de salud mental y coordinando el acceso a otros servicios importantes (por ejemplo: médicos, educativos y recreativos). Mientras que el terapeuta está disponible para la familia 24 horas al día, siete días a la semana, las horas de contacto directo por familia varían de acuerdo a la necesidad clínica. Generalmente, el terapeuta pasa más tiempo con la familia en las primeras semanas del programa (diariamente si es necesario) y gradualmente disminuye durante un curso de tratamiento de tres a cinco meses. La fidelidad al tratamiento se mantiene mediante reuniones semanales de supervisión grupal que involucran de tres a cuatro terapeutas y un supervisor (MST Services, 2017).

10

Formación y Capacitación

El proceso de formación se inicia con entrenamiento intensivo inicial de cinco días brindado por expertos en el modelo, quienes son los encargados de formar a los nuevos terapeutas y supervisores. Los supervisores en formación cuentan con dos días más de capacitación para promover habilidades correspondientes al rol de guía clínico.

Asimismo, el modelo contempla una supervisión semanal a terapeutas realizada por el supervisor clínico del equipo en la cual se revisan todos los casos activos. A su vez, el supervisor presenta jornadas semanales de asesoría con su experto quien se encarga de generar las competencias requeridas y adherencia constante al modelo.

La formación en este modelo es continua a través de “refuerzos de capacitación” de forma trimestral por cada equipo ejecutor. Además, Terapia Multisistémica cuenta con un fuerte apoyo organizacional de MST Services⁹⁵ en relación a reforzar diversos aspectos que aumenten la eficacia del modelo a nivel organizacional. Igualmente, a nivel de agencias implementadoras se realizan coordinaciones frecuentes para generar estrategias de mejora y dar soporte a los requerimientos específicos del contexto donde se inserta el equipo.

Costos de puesta en marcha

Se ejemplifica la puesta en marcha de dos equipos MST, los costos del primer año serían de USD\$ 933.000 para ocho terapeutas con una cantidad promedio de cinco familias durante cuatro meses de servicio y dos supervisores a cargo de dos familias adicionales. En este esquema se podría atender un total de 132 familias con un costo de USD\$ 7.068 por familia (Blueprints, 2017).

ii. Terapia Multisistémica para Problemas de Comportamiento Sexual (MST-PSB)

Descripción general del modelo

El modelo MST-PSB consiste en la implementación de procedimientos complementarios al modelo MST estándar, los servicios se entregan durante un período de cinco a siete meses. Los terapeutas tienen de tres a cinco familias a cargo, con disponibilidad para responder a situaciones críticas 24 horas al día los siete días de la semana (Borduín, Letourneau, Henggeler y Swenson, 2009).

El enfoque MST-PSB se guía por los mismos principios y utiliza las mismas técnicas basadas en evidencia para jóvenes que cometen conductas delictivas de índole no sexual. A nivel de la familia, las intervenciones del MST-PSB a menudo tienen como objetivo: i) reducir la negación del cuidador y del adolescente sobre los delitos sexuales y sus secuelas; ii) eliminar los obstáculos para la crianza efectiva; iii) mejorar habilidades parentales y; iv) promover el afecto y la comunicación entre los miembros de la familia. Además, el trabajo conjunto con los miembros de la familia y otras personas apropiadas en la ecología social de los jóvenes (por ejemplo: los maestros y la familia extensa) es esencial en el desarrollo de planes para la reducción del riesgo, prevención de recaídas y para la seguridad de las víctimas (Blueprints, 2017).

A nivel de los pares, las intervenciones a menudo se dirigen a suplir déficits en las habilidades sociales y de resolución de problemas para promover el desarrollo de amistades y experiencias sexuales apropiadas para la edad. Por lo general, las conductas sexuales problemáticas disminuyen en frecuencia e intensidad cuando se implementan intervenciones sistémicas en MST-PSB. Sin embargo, algunos jóvenes continúan mostrando un comportamiento agresivo o impulsivo serio en uno o más contextos (por ejemplo: con ciertos compañeros) después de que las intervenciones sistémicas han sido implementadas consistentemente por cuidadores, maestros y otras personas clave en la ecología del joven. En tales casos, las distorsiones cognitivas de los adolescentes y las deficiencias cognitivas se evalúan como posibles factores que contribuyen al comportamiento agresivo o impulsivo y, cuando es relevante, se reorientan mediante intervenciones individuales. El terapeuta hace todo lo

95. MST Services es la agencia implementadora central del modelo MST.

posible para implementar intervenciones individuales en presencia de cuidadores para asegurar que los cambios cognitivos y de comportamiento iniciados durante estas intervenciones puedan ser reforzados y modelados por los cuidadores y sostenidos en el hogar y otros entornos (SAMHSA, 2017).

Los principales objetivos de las intervenciones individuales del terapeuta con el adolescente son ayudarlo a pensar y practicar conductualmente las soluciones a los problemas interpersonales específicos dirigidos al cambio. Las intervenciones cognitivo-conductuales para lograr estos objetivos, generalmente, se basan en estrategias tales como ejercicios de modelado, juego de roles y toma de perspectiva, contingencias conductuales, autocontrol y autoinstrucción.

También hay algunas circunstancias en las que los terapeutas del MST tratan de forma individual y a corto plazo a un cuidador. Las decisiones de dar tratamiento individual con un cuidador se sustentan cuando problemas del cuidador, como la depresión, los trastornos de ansiedad, el abuso de sustancias y la victimización reciente o pasada interfieren con el tratamiento familiar. El terapeuta debe tener pruebas de que el problema individual, a diferencia de otros factores (por ejemplo, problemas matrimoniales, necesidades prácticas, déficit de habilidades, un historial de relaciones de confrontación con los funcionarios de la escuela), es un poderoso predictor del comportamiento antisocial del joven. En tales casos, las intervenciones cognitivo-conductuales son a menudo una primera opción para el tratamiento individual de un cuidador en el contexto del MST. Otras intervenciones también se utilizan en algunos casos (por ejemplo: tratamiento psicofarmacológico para una perturbación psiquiátrica grave, terapia de comportamiento multicomponente para el abuso de sustancias) (SAMHSA, 2017).

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa

Cuadro n°9: Factores de riesgo y protección del programa MST-PSB⁹⁶.

<p>Factores de riesgo a nivel individual</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Comportamiento antisocial/agresivo* -Iniciación temprana del comportamiento antisocial. -Iniciación temprana del uso de drogas. -Actitudes favorables hacia el comportamiento antisocial. -Actitudes favorables hacia el uso de drogas. -Violencia física* -Rebeldía. -Uso de sustancias *
<p>Factores de riesgo a nivel de pares</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros antisociales* -Uso de sustancias con pares de riesgo. -Violencia en relación de pareja.
<p>Factores de riesgo a nivel familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Conflicto/violencia familiar. -Antecedentes familiares de conducta problemática. -Familiares adultos involucrados en comportamiento antisocial. -Paternidad negligente. -Antecedentes familiares de dificultades de salud mental* -Estrés de los padres. -Actitudes parentales favorables al comportamiento antisocial. -Actitudes parentales favorables al consumo de drogas. -Manejo de agresión tanto física como psicológica. -Disciplina violenta.

96. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

10

Factores de riesgo a nivel escolar	<ul style="list-style-type: none"> -Bajo compromiso. -Apego a la escuela. -Rendimiento académico deficiente*
Factores de riesgo a nivel comunitario	<ul style="list-style-type: none"> -Desorganización de la comunidad. -Leyes y normas favorables al uso de drogas/ delito. -Baja integración al contexto comunitario.
Factores protectores a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Estándares claros de comportamiento. -Habilidades de resolución de problemas, comportamiento. -Participación prosocial. -Habilidades para la interacción social *
Factores protectores a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros prosociales*
Factores protectores a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Apego a los padres* -Disciplina no violenta. -Oportunidades para la participación prosocial junto a los padres. -Apoyo social de los padres. -Participación de los padres en la educación.
Factores protectores a nivel escolar	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial en la educación. -Recompensas por la participación prosocial en la escuela.
Factores protectores a nivel comunitario	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial. -Recompensas por la participación prosocial.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

El entrenamiento de orientación en el modelo MST-PSB dura dos días y sigue al entrenamiento en el modelo MST estándar (cinco días). El entrenamiento de orientación MST-PSB se basa en varios formatos, incluyendo presentaciones en video, juegos de rol y ejercicios en grupos pequeños.

La formación del terapeuta MST-PSB hace énfasis en los problemas del comportamiento sexual de los jóvenes, se enseñan estrategias de seguridad para prevenir nuevas conductas problemáticas (ofensas sexuales) incluyendo reducción del riesgo, planificación de seguridad y un proceso de aclaración familiar en el cual se acepta y comprende la responsabilidad por la ofensa. Asimismo, considera estrategias para reconocer y evitar la negación de conductas sexuales problemáticas por parte de los cuidadores y los jóvenes, se analiza el papel de la sexualidad familiar en el desarrollo de comportamientos sexuales inapropiados y la victimización sexual previa como factor de riesgo de ofensa sexual.

Después de la orientación de dos días, el entrenamiento continúa a través de una consulta telefónica semanal para cada equipo de terapeutas MST-PSB con el objetivo de monitorear la fidelidad al tratamiento y la adherencia al modelo de tratamiento MST-PSB. Al igual que MST estándar contempla jornadas de reforzamientos cada tres meses.

Costos de Puesta en Marcha

El costo total del primer año para dos equipos con ocho terapeutas con un número de casos promedio de cuatro familias por seis meses de servicio (64 familias anualmente) es de USD\$ 881.900. Esto implica un costo de USD\$ 13.780 por familia durante el primer año. El costo por familia sería significativamente menor después del primer año, cuando el programa ya no incurre en gastos de desarrollo del programa y los costos de capacitación inicial (Blueprints, 2017).

iii. Terapia Familiar Funcional (Functional Family Therapy -FFT-)

Descripción general del programa

La Terapia Familiar Funcional es una intervención terapéutica a corto plazo (aproximadamente 30 horas), basada en la familia, para jóvenes que presentan conductas transgresoras y/o delictivas, consumo de drogas y se encuentren en riesgo de institucionalización. FFT está diseñado para mejorar las atribuciones dentro de la familia, la comunicación familiar y el apoyo social, y fomentar la disminución de la negatividad intensa y los patrones de comportamiento disfuncional (Functional Family Therapy, 2017).

Los objetivos que la Terapia Familiar Funcional persigue son: i) promover cambios positivos en las relaciones a largo plazo; ii) mejorar la eficacia familiar en distintos escenarios; iii) reducir los comportamientos problemáticos en los/las jóvenes y la familia, e; iv) incrementar el uso productivo del tiempo en los adolescentes (Waldron, 2013).

FFT debe ser implementado con un equipo de tres a ocho terapeutas con especialización clínica, nivel de postgrado, con un número de casos de 10-12 familias, con la supervisión de un terapeuta clínico con licencia.

FFT es un programa fásico con etapas que se sustentan en las etapas previas. Estas fases consisten en (Waldron, 2013):

El compromiso: El objetivo central que persigue esta sesión es mejorar la percepción de la receptividad y la credibilidad, demostrar deseo de escuchar y ayudar (Alexander, 2013). En esta fase una manera favorable de comenzar la sesión es maximizando las expectativas de cambio de los miembros de la familia.

Motivación: el objetivo de esta fase es crear un contexto para el cambio, reduciendo la desesperanza, negatividad y culpa (propia y ajena), crear esperanza y construir alianzas “equilibradas” centrándose en la familia y sus relaciones. Es decir, se requiere que se interrumpa la culpabilidad y los patrones hostiles de interacción, acompañar a la familia en el proceso de “cambiar de foco” desde un plano de explicaciones de la problemática de mirada individual a uno de mirada relacional, en el que todos sientan que tienen participación tanto en la construcción del “problema” como también responsabilidad en la solución. Se emplean entonces, estrategias para “cambiar el significado”.

Cambio de Comportamiento: El objetivo de esta fase es desarrollar planes individualizados de cambio que se ajusten a la familia (sus valores, funciones relacionales, habilidades) y que de esta manera aumenten los recursos y competencias en comportamientos positivos y adaptativos. Se busca eliminar las conductas disfuncionales (como abuso de drogas, delincuencia, violencia, expectativas y creencias desadaptativas, etc.) al cambiar los procesos que los apoyan.

La generalización: es la fase final cuando se han alcanzado los resultados deseados por los miembros de la familia en donde se puede observar que los participantes han alcanzado la estabilidad familiar e independencia, y que ésta puede responder adaptativamente a los problemas nuevos (o repetidos) siendo capaz de utilizar recursos comunitarios positivos. El objetivo de la fase es generar confianza en uno mismo (Waldron, 2013).

10

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa:

Cuadro n°10: Factores de riesgo y protección del programa Terapia Familiar Funcional⁹⁷.

Factores de riesgo a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Comportamiento antisocial/agresivo. -Iniciación temprana del comportamiento antisocial. -Iniciación temprana del uso de drogas. -Actitudes favorables hacia el comportamiento antisocial. -Actitudes favorables hacia el uso de drogas. -Hiperactividad. -Rebeldía. -Uso de sustancias *
Factores de riesgo a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros antisociales. -Uso de sustancias junto a pares de riesgo.
Factores de riesgo a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Conflicto/violencia familiar. -Antecedentes familiares de comportamiento problemático. -Paternidad negligente. -Actitudes parentales favorables al comportamiento antisocial. -Actitudes parentales favorables al consumo de drogas. -Mala gestión familiar. -Disciplina violenta.
Factores protectores a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Estándares claros de comportamiento. -Habilidades de resolución de problemas. -Comportamiento prosocial. -Participación prosocial. -Habilidades para la interacción social.
Factores protectores a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros prosociales.
Factores protectores a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Apego a los padres. -Disciplina adecuada. -Oportunidades para la participación prosocial con los padres. -Apoyo social para los padres. -Recompensas por la participación prosocial con los padres.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

97. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

Formación y Capacitación

El objetivo principal del proceso de implementación y certificación de FFT es la replicación exitosa del programa FFT, así como su viabilidad a largo plazo en distintos contextos de la comunidad. La certificación FFT es un proceso de tres fases:

Fase I - Capacitación Clínica: El objetivo inicial de la primera fase de la implementación de FFT es insertarse en el contexto de prestación de servicios para que el programa FFT local construya una infraestructura duradera que apoye a los clínicos para aprovechar al máximo la capacitación/consulta FFT. La evaluación de este objetivo se basa en datos recogidos a través del Sistema de Servicio Clínico de FFT, consultas semanales y durante las actividades de formación de fase I. La fase I debe durar entre un año y 18 meses.

Fase II - Capacitación de Supervisión: El objetivo principal de esta fase es desarrollar una supervisión competente de FFT para los equipos locales. Durante esta fase, FFT entrena a los candidatos para ser supervisores en terreno. Esta persona asiste a dos entrenamientos de supervisor de dos días, y luego es apoyado por el programa a través de una consulta telefónica mensual. La Fase II es un proceso de un año.

Fase III - Red de Investigación Práctica: El objetivo de la tercera fase de la implementación de la FFT es avanzar en una relación de asociación para asegurar la fidelidad del modelo en implementación, así como impactar en cuestiones de desarrollo del personal, vinculación entre agencias y expansión del programa hacia otras localidades. FFT monitorea la adherencia del equipo o terapeuta y revisa la calidad de la entrega de servicios evaluando los resultados obtenidos por los usuarios del programa (Waldron, 2013).

Costos de puesta en marcha

El costo de un año de funcionamiento para dos equipos de ocho terapeutas y dos supervisores cada uno es de USD\$ 1.679.000. Con un número de 12 casos por terapeuta y cinco casos por supervisor y una duración promedio de servicio de 12 semanas, el programa podría intervenir aproximadamente a 600 familias. El costo promedio por familia sería de \$ 2.800.

viii. El Programa de Cuidado de Crianza Temporal de Oregon (TFCO)

Descripción general del programa

El Programa de Cuidado de Crianza Temporal de Oregon fue desarrollado como una alternativa a la colocación institucional residencial para adolescentes con conductas delictivas crónicas y severas. En la mayoría de las comunidades los NNA con problemáticas delictivas severas son colocados en “hogares” o residencias de cuidado fuera del hogar en un contexto institucional cerrado, donde los jóvenes residen con otros que tienen problemas similares. En un continuo de atención, TFCO se plantea como una colocación comunitaria relativamente no restrictiva que se puede usar como alternativa a la atención residencial. En este sentido, TFCO es menos costoso que los contextos institucionales residenciales (TFC Consultants, 2017).

Los potenciales padres adoptivos se someten a un proceso de detección intensivo, una vez que se determina la elegibilidad, se completa una solicitud y se realiza una visita domiciliaria, donde los padres aprenden sobre el programa en detalle y se les explica las expectativas y los requisitos de certificación. Los padres de TFCO deben estar dispuestos a trabajar con una población de adolescentes complejos y tener una perspectiva de tratamiento activa, incluyendo un programa que está intensamente estructurado para las actividades cotidianas. Los padres son parte del equipo terapéutico y tienen monitoreo y asistencia continua. Los padres de crianza temporal reciben 20 horas de capacitación en prácticas, donde son instruidos con una visión general del modelo del programa. Aprenden a analizar el comportamiento e implementan el programa de forma diaria e individualizada y aprenden métodos para trabajar con la familia biológica del joven (Blueprints, 2017).

Los adolescentes de TFCO pasan por un programa de modificación del comportamiento en tres niveles y se basa en un sistema de puntos por el cual los jóvenes reciben retroalimentación diaria y de forma estructurada. Los jóvenes tienen la oportunidad de ganar puntos durante todo el día por participar en actividades previstas, incluyendo ir a clase los días escolares.

10

Pierden puntos por cualquier tipo de infracción de las reglas, incluyendo actitudes negativas u opositoras. El sistema hace hincapié en los logros positivos y la pérdida de puntos se maneja de manera contingente y con criterios objetivos.

Una vez que los jóvenes ganan un total de 2100 puntos (esto suele tardar tres semanas), son capaces de ascender a un nivel superior. En cada nivel, los jóvenes pueden beneficiarse de una lista más amplia de privilegios, incluyendo visitas domiciliarias. En el nivel tres, los jóvenes son incluso capaces de participar en actividades comunitarias sin la supervisión directa de un adulto. Hay un énfasis de aprendizaje en la enseñanza de habilidades interpersonales y en la participación en actividades sociales positivas incluyendo deportes, aficiones y otras formas de recreación.

Una vez que el programa comienza y un adolescente se ha colocado con una familia de TFCO, se realiza un contacto telefónico diario y los comportamientos se evalúan a través del Informe Diario de Padres (PDR). Estas llamadas son breves y están diseñadas para monitorear la ocurrencia de problemas durante las últimas 24 Horas. Los puntos ganados y perdidos también se rastrean junto a cualquier otro incidente que pueda estar afectando el tratamiento.

El joven también está asignado a un terapeuta individual que proporciona apoyo y ayuda en el desarrollo de habilidades necesarias para relacionarse exitosamente con adultos y compañeros. Las reuniones con el terapeuta individual ocurren semanalmente. Las sesiones de terapia familiar ayudan a los padres a prepararse para el regreso de los jóvenes a casa y les ayudan a ser más eficaces en supervisar, alentar, apoyar y seguir adelante en la aplicación de consecuencias cuando existe algún tipo de comportamiento indeseable. Los padres son capaces de practicar estas habilidades durante las visitas al hogar una vez que el niño ha alcanzado el nivel dos del programa. A medida que el NNA avanza en el tratamiento las visitas de sus padres se hacen más largas y frecuentes (Blueprints, 2017).

Otro componente importante del programa es el monitoreo escolar; en este sentido, los jóvenes tienen una tarjeta escolar que llevan a la clase, la cual es firmada por sus profesores en relación a asistencia, comportamiento y realización de tareas. Las tarjetas son recolectadas diariamente por los padres de TFCO, y las calificaciones de los maestros se transfieren a los puntos del programa de forma diaria.

Una vez que el programa se ha completado (normalmente de seis a nueve meses) y los jóvenes han regresado a su hogar, las familias continúan recibiendo apoyo para el cuidado posterior. Los encargados de casos permanecen en asesoría de las familias y el sistema de puntos permanece activo. Los padres pueden participar en las sesiones de grupo con otras familias, donde pueden seguir aprendiendo habilidades parentales específicas, así como recibir retroalimentación y apoyo de otros padres. El programa continúa otorgando apoyo posteriormente al egreso, el cual normalmente dura aproximadamente un año.

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa

Cuadro nº11: Factores de riesgo y protección del programa TFCO⁹⁸.

Factores de riesgo a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Comportamiento antisocial/agresivo. -Iniciación temprana del comportamiento antisocial. -Actitudes favorables hacia el comportamiento antisocial. -Violencia física.
Factores de riesgo a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros antisociales *
Factores de riesgo a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Pobre manejo familiar *
Factores de riesgo a nivel escolar	<ul style="list-style-type: none"> -Pobre rendimiento académico.
Factores protectores a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Normas claras de comportamiento. -Habilidades para resolver problemas. -Comportamiento y participación prosocial. -Recompensas por la participación prosocial. -Habilidades para la interacción social.
Factores protectores a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Interacción con compañeros prosociales.
Factores protectores a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Apego a los padres. -Oportunidades para la participación prosocial con los padres. -Apoyo social de los padres. -Recompensas por la participación prosocial con los padres.
Factores protectores a nivel de pares	<ul style="list-style-type: none"> -Recompensas por la participación prosocial en la escuela.
Factores protectores a nivel de barrio/comunidad	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial. -Recompensas por la participación prosocial.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).
Formación y Capacitación

98. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

10

Todo el personal del programa asiste a una orientación de tres días sobre el modelo del programa, que incluye una combinación de instrucción didáctica, juegos de rol y ejemplos de casos. Los terapeutas y los supervisores del programa reciben un día adicional de capacitación en el enfoque de terapia TFCCO, y los supervisores del programa reciben un quinto día de capacitación específica para ejercer su rol. Todo el personal clínico también asiste a la sesión programada de entrenamiento para los padres de TFCCO.

Para el nuevo personal clínico (terapeutas y gestores de casos), se completa la instrucción sobre el sistema de puntos y niveles y cómo implementarlo, se utilizan ejemplos de casos para explicar cómo se puede individualizar el programa para cada familia y abordar tipos específicos de problemas. El nuevo personal también recibe una orientación sobre los roles y deberes de cada miembro del equipo de TFCCO y cómo estos roles se coordinan entre sí en el proceso de tratamiento. El nuevo personal también asiste a la supervisión clínica relevante y a las reuniones semanales de los padres de TFCCO con el fin de obtener información práctica sobre cómo se implementa el programa (Blueprints, 2017).

Costos de puesta en marcha

Para que una organización considere comenzar un programa de TFCCO de 10 camas, se puede esperar un costo total del primer año USD\$ 533.500 asumiendo el 80% de ocupación. El costo por adolescente en contexto de estancia (casa de acogida) a 7.5 meses promedio es de USD\$ 43.242.

10.2.5 Revisión de los programas de prevención multinivel.

i. Programa Parentalidad Positiva (Triple P System)

Descripción general del programa

El Programa de Parentalidad Positiva- es un sistema de apoyo a los padres, madres y familias, diseñado para prevenir – y tratar – los problemas conductuales y emocionales en niños, niñas y adolescentes. Su objetivo es prevenir los problemas en la familia, el colegio y la comunidad antes de que aparezcan y crear ambientes familiares que estimulen a los niños y niñas a desarrollar su potencial (Blueprints, 2017).

Triple P se basa en la teoría del aprendizaje social, la teoría cognitivo conductual y la teoría del desarrollo, como también en las investigaciones sobre los factores de riesgo asociados al desarrollo de problemas conductuales y sociales en los niños y niñas. El objetivo es proveer a los padres y madres herramientas y la confianza necesaria para ser autosuficientes y capaces de manejar los asuntos familiares sin un apoyo permanente.

Triple P se implementa con cuidadores de niños/as de cero hasta 12 años de edad y – mediante la versión de adolescentes- con cuidadores de adolescentes de 12 a 16 años de edad. También existen otras adaptaciones especializadas para los padres y madres de niños y niñas con discapacidad (Paso a Paso), para los padres y madres que están pasando por una separación o un divorcio (Transiciones Familiares), para los padres y madres de niños y niñas con sobrepeso (Estilos de Vida) y para los padres y madres indígenas (Pueblos Originarios).

Todos los niveles de programación de Triple P presentan manuales de intervención, regímenes de capacitación sistemática para proveedores/profesionales y materiales para los padres (videos, libros de ejercicios y hojas de consejos). Los cinco principios básicos de la crianza positiva que se invocan en todo el sistema Triple P en los distintos niveles, aluden a promover la competencia social y la autorregulación de la emoción en los niños.

Estos principios son:

- Garantizar un entorno seguro y atractivo.
- Promover un ambiente de aprendizaje positivo.
- Usar disciplina asertiva.
- Mantener expectativas razonables.
- Cuidarse como padre/madre/cuidador.

Se hace hincapié en que los padres aprendan a aplicar estas habilidades a diferentes problemas conductuales, emocionales y de desarrollo en los niños, que van desde los desafíos comunes de crianza de los hijos hasta los desafíos más intensos. Los cinco principios parentales positivos se traducen en 35 estrategias específicas y habilidades parentales que encajan en varias categorías principales: mejora de la relación entre padres e hijos, fomento de conductas deseables, enseñanza de nuevas habilidades y comportamientos, manejo de malos comportamientos, prevención de problemas en situaciones de alto riesgo, habilidades de autorregulación, manejo de ánimo parental y habilidades de afrontamiento, y apoyo de pareja y habilidades de comunicación. Triple P ofrece opciones adaptadas al desarrollo que facilitan la fijación de metas y la autorregulación de los padres.

El Nivel 1, o Triple P Universal, es una estrategia comunicacional diseñada para alcanzar a una amplia sección de la población, con información y mensajes sobre la parentalidad positiva. No se aplica de forma individual o directamente a los padres y a las madres.

La campaña comunicacional “Mantente Positivo” es una de las principales herramientas de Triple P Universal. Esta campaña incluye una amplia gama de materiales (incluyendo folletos, afiches, columnas en el periódico, carteles, etc.) con el fin de poner el tema de la parentalidad en la agenda pública y generar conciencia de la necesidad de apoyar a los padres y a las madres (Triple P, 2017a).

Los objetivos de Triple P Universal son:

- Desestigmatizar y normalizar el proceso de búsqueda de ayuda parental.
- Estimular a los padres y a las madres a participar en las intervenciones de parentalidad positiva.
- Aumentar la visibilidad y el alcance de las intervenciones en parentalidad positiva.
- Contrarrestar los mensajes negativos, de índole sensacionalistas o que culpan a los padres y a las madres en los medios de comunicación.
- Ayudar a los padres y a las madres a confiar más en sus capacidades parentales y a lograr que puedan ser autosuficientes.

La modalidad Universal es una intervención “leve”, que entrega una asistencia única y breve a los padres y madres que en general se manejan bien, pero tienen una o dos preocupaciones sobre la conducta o el desarrollo de sus hijos e hijas. Está disponible para los padres y las madres de niños, niñas y adolescentes. Las otras modalidades/niveles de implementación corresponden a los siguientes (Blueprints, 2017):

- Serie de Seminarios de Triple P de índole Breve, en los cuales se hace una introducción a las estrategias de la parentalidad positiva y al modelo mismo. Los padres y las madres asisten a la cantidad de seminarios que deseen de entre tres opciones de charlas. Estas duran 90 minutos y son sobre temas como: “El poder de la parentalidad positiva”, “Criar niñas y niños competentes y seguros”, “Criar niños y niñas resilientes” o cualquiera de los tres seminarios de Serie de Seminarios Triple P para padres y madres de adolescentes: “Criando adolescentes responsables”, “Criando adolescentes competentes” y “Conectando a los adolescentes”. A todos los padres y a todas las madres que asisten a los seminarios Triple P, se les entrega una hoja de consejos para que se la lleven a casa.

10

-Triple P de Atención Primaria Breve y de Atención Primaria Breve para Padres y Madres de Adolescentes, modalidad que es implementada por un facilitador que, de manera oportuna, entrega apoyo en forma regular a los padres y a las madres de NNA. En una breve sesión individual, se trabaja un tema específico, ya sea de manera presencial o telefónica y es realizada por un facilitador de atención primaria (de áreas como la salud infantil y comunitaria, la educación, cuidado infantil, etc.). En general, son aproximadamente cuatro consultas de 15-30 minutos. Se utilizan “hojas de consejo” y “folletos de parentalidad positiva” para reforzar las estrategias. Posterior a la atención puede haber una visita de seguimiento o una llamada telefónica.

-Grupos de Discusión Triple P, son sesiones en grupos pequeños, de dos horas, dirigidas a temas o conductas problemáticas específicas. Cada grupo de discusión se puede tomar como una sesión independiente o como parte de una serie de sesiones. Hay cuatro temas para los padres y las madres de niños y niñas de cero-12 años de edad: “Cómo manejar la desobediencia”, “Cómo manejar las peleas y la agresividad”, “Cómo desarrollar buenas rutinas para ir a dormir” y “Hacer las compras con los niños sin problemas” y en su versión Adolescente cuatro grupos de discusión: “Cómo manejar las emociones de los adolescentes”, “Cómo reducir el conflicto familiar”, “Cómo hacer que el adolescente coopere” y “Cómo desarrollar las habilidades de afrontamiento en los adolescentes”.

-Triple P Grupal y Triple P Grupal para Padres y Madres de Adolescentes, se implementa en grupos de no más de 12 padres y madres que asisten a cinco sesiones presenciales y que se les apoya con tres sesiones telefónicas adicionales. Se utilizan DVDs y el cuadernillo de trabajo para involucrar a los padres y madres y reforzar las estrategias enseñadas.

-Triple P Estándar y Triple P Estándar para Padres y Madres de Adolescentes, está diseñado para los padres y madres que necesitan un apoyo intensivo. Se entrega orientación durante 10 sesiones individuales de 1 hora. Se utiliza un DVD y el cuadernillo de trabajo.

-Triple P Online, es un programa completo de ocho sesiones online, que guían a los padres y a las madres a través de las 17 habilidades parentales principales de Triple P. Basado en el programa Triple P Estándar, incluye la opción de mensajería de texto o correo electrónico como recordatorio de los objetivos y las estrategias de las sesiones.

-Triple P Autodirigido, es un programa de autoayuda de 10 semanas, y se basa en un cuadernillo de trabajo. Los padres y madres que necesitan apoyo adicional pueden recibir orientación telefónica semanal de 15-30 minutos.

-Triple P Intensivo, está destinado para los padres y madres cuya situación familiar es complicada debido a problemas como conflictos de pareja, temas como estrés o salud mental. Hay tres módulos que están dirigidos a preocupaciones específicas. Los padres y madres pueden hacer uno, dos o tres de los módulos que trabajan: las relaciones de pareja y la comunicación, las estrategias de afrontamiento personal en situaciones de alto estrés y práctica de la parentalidad positiva.

-Triple P Nuevos Caminos, orientado para los padres y madres con riesgo de maltrato infantil. Cubre el manejo de la rabia y otras estrategias conductuales para mejorar las habilidades parentales para afrontar la crianza de los hijos.

El siguiente cuadro resume los factores de riesgo y protección que aborda este programa.

Cuadro n°12: Factores de riesgo y protección del programa Triple P⁹⁹.

Factores de riesgo a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Conflicto. -Violencia familiar * -Estrés de los padres * -Mala gestión familiar. -Agresión. -Disciplina psicológica * -Disciplina violenta *
Factores protectores a nivel individual	<ul style="list-style-type: none"> -Habilidades de afrontamiento.
Factores protectores a nivel familiar	<ul style="list-style-type: none"> -Apego a los padres. -Disciplina no violenta * -Apoyo social de los padres.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

Este programa está diseñado para ser utilizado por una variedad de profesionales de salud, de la educación y de la red de atención en infancia. Estos profesionales trabajan con los padres que consultan sobre el comportamiento y desarrollo de sus hijos/as. Los profesionales que utilizan Triple P deben poseer una cualificación profesional básica en psicología, psiquiatría, pediatría, medicina, enfermería, educación especial, trabajo social o asesoramiento familiar. Los practicantes que imparten los seminarios del Triple P deben tener un buen conocimiento del desarrollo infantil, estar familiarizados con los principales tipos de psicopatología infantil y tener habilidades en la aplicación de principios de aprendizaje social a la conducta infantil y a los problemas emocionales (Triple P, 2017b¹⁰⁰).

Los entrenadores Triple P tienen una maestría o doctorado (principalmente psicólogos clínicos o educativos) que son reclutados y entrenados para capacitar a los practicantes (proveedores Triple P) para implementar Triple P con los padres consultantes. Para ser proveedor de Triple P se requiere completar un proceso de acreditación, el cual consiste en un entrenamiento -que en sus niveles más básicos- provee una introducción al campo de la intervención familiar y desarrollo de competencias para aplicar estrategias parentales positivas a una variedad de problemas conductuales y emocionales del niño. En los niveles superiores (nivel 4) y preferentemente el nivel 5, se requiere formar profesionales que tengan un conocimiento sólido del desarrollo del niño y de psicopatología infanto-juvenil, posean habilidades en la aplicación de principios de aprendizaje social a los problemas de conducta infantil y tengan experiencia en el uso de técnicas cognitivas conductuales en contexto individual, grupal y de pareja (Blueprints, 2017).

La capacitación es impartida por los entrenadores acreditados Triple P en talleres presenciales intensivos de un mínimo de dos días de duración (dependiendo del entrenamiento previo de los facilitadores), seguido de una acreditación de medio día. La acreditación involucra a los practicantes, quienes aprueban un examen de opción múltiple y muestran un conjunto de competencias básicas en una sesión de acreditación de grupos pequeños en instancias de “cara a cara”.

99. Se marca con un asterisco los factores de riesgo o factores protectores que fueron afectados en términos significativos por parte de la intervención del programa de acuerdo a las evaluaciones realizadas y que sustentan su efectividad.

100. <http://www.triplep.net/glo-en/the-triple-p-system-at-work/training-and-delivery/>

10

Respecto a la supervisión, en la implementación del modelo ésta se configura como de autorregulación entre pares. El objetivo es promover la práctica reflexiva y la adaptación de la intervención a las necesidades de los padres, manteniendo la fidelidad al modelo de intervención. Involucra a los practicantes que se reúnen regularmente para discutir casos y asuntos que surjan de la entrega del programa. Es ideal que los profesionales realicen una grabación de video o audio y lo revisen durante la supervisión en pequeños grupos de compañeros. Este formato de grupos pequeños proporciona un foro para la autoevaluación y la retroalimentación de los compañeros para mejorar y mantener las habilidades clínicas y la integridad del programa (Blueprints, 2017).

Costos de Puesta en Marcha

La estimación obtenida de los valores de implementación¹⁰¹ de Triple P para la atención en una comunidad de 100.000 familias es de USD\$ 2.367.393 para el primer año de actividades. Este valor representa un costo de USD\$ 23.67 por familia, incluye todos los costos de entrenamiento de profesionales y soporte de gastos institucionales y alude a la aplicación de los diversos niveles de Triple P donde el mayor alcance corresponde al nivel universal del programa.

ii. Comunidades que se Cuidan (CTC)

Descripción general del programa

Comunidades que cuidan (CTC) es un sistema en 5 fases basado en las ciencias de la prevención, que da a las comunidades herramientas para abordar sus problemas psicosociales, comunitarios y de comportamiento de los adolescentes a través de un enfoque que se centra en la disminución de factores de riesgo y promoción de factores protectores (Communities that care, 2017¹⁰²).

El CTC provee una estructura programática que permite involucrar a todas las partes interesadas de la comunidad en un proceso dirigido a establecer una visión compartida. Asimismo, entrega herramientas para evaluar los niveles de riesgo y protección en las comunidades y para priorizar cuáles de estos factores de riesgo y factores protectores se abordarán estableciendo objetivos específicos y medibles. CTC guía a los participantes para crear un plan estratégico de prevención de la comunidad de índole específico para que ésta logre integrar programas probados y efectivos.

CTC genera competencias en los actores claves comunitarios para monitorear la implementación del programa, evaluar periódicamente los niveles de riesgo y protección y medir los resultados de las diversas iniciativas ejecutadas; esto a su vez, implica hacer ajustes en las planificaciones si los datos indican la necesidad de rediseñar. La implementación del CTC se organiza en cinco etapas, cada una con su propia serie de “puntos de referencia” e “hitos” para ayudar a guiar y monitorear el progreso de la implementación. CTC se instala en las comunidades a través de una serie de seis eventos de capacitación, entregados en el transcurso de seis a 12 meses por capacitadores certificados en el modelo (Blueprints, 2017).

Las distintas fases descritas en Blueprints Programs (2017) son las siguientes:

- La Fase 1, es una fase de evaluación y preparación comunitaria, en la cual se evalúa la predisposición, motivaciones y nivel de organización de los miembros de la comunidad, de sus líderes y de las organizaciones relevantes en el ámbito comunitario. Se identifican las personas y organizaciones claves necesarias para iniciar CTC.
- La Fase 2 implica la presentación en la comunidad del programa a través de un evento de capacitación que orienta a líderes clave de la comunidad sobre “la ciencia de la prevención” y se plantean los procesos comunitarios requeridos para lograr generar una dinámica comunitaria en concordancia a los requerimientos de CTC. La formación inicial define los roles y responsabilidades de los líderes clave y los de la junta de prevención de la comunidad. Se espera que los principales líderes responsabilicen a la junta y al personal de prevención de la comunidad para lograr los objetivos

101. Proyección realizada por Blueprints programs para el año 2013.

102. Disponible en el enlace <http://www.communitiesthatcare.net/how-ctc-works/>

propuestos. Luego, los líderes clave identifican e invitan a los miembros de la comunidad que conformarán el comité de prevención comunitario o, alternativamente, identificarán una “coalición” existente en la comunidad que pueda asumir las funciones de la junta de prevención del CTC. Para lograr estos objetivos, los miembros de la junta de prevención asisten a un entrenamiento de orientación de dos días.

-En la Fase 3, la junta del CTC completa las evaluaciones respecto a las problemáticas de comportamiento de los jóvenes de la comunidad y se identifican factores de riesgo y factores protectores, asimismo, se evalúan los recursos con los que la comunidad cuenta. Para ello, en esta fase de la implementación del sistema Comunidades que se Cuidan se contempla la aplicación de la “Encuesta Juvenil Comunidades que se Cuidan” en los establecimientos escolares de la comunidad de intervención (Flynn, 2008). Los miembros de la Junta participan en un entrenamiento de dos días sobre cómo evaluar los datos recolectados y la junta del CTC prioriza entre dos y cinco factores de riesgo para enfocar la acción preventiva. Los perfiles evaluados de riesgo y protección proporcionan datos de referencia para monitorear el progreso de la comunidad en relación a estos niveles y tendencias en los factores intervenidos.

-En la Fase 4, el consejo de CTC desarrolla su plan de acción comunitario. Los miembros de la junta directiva de la comunidad asisten a una capacitación del Plan Comunitario de dos días de duración que revisan las políticas, programas y acciones probadas que han demostrado eficacia. La junta define objetivos medibles con respecto a reducir los factores de riesgo priorizados, mejorar los factores protectores, reducir el uso de sustancias, disminuir conductas delictivas y desarrollar un plan para mejorar las brechas de servicios en los programas existentes. El CTC normalmente abarca acciones preventivas desde el período prenatal hasta la edad adulta joven. El consejo selecciona las políticas y programas de un “catálogo” de intervenciones preventivas probadas. Los planes de acción de las comunidades contemplan las intervenciones seleccionadas e incluyen los planes de trabajo para implementar las nuevas intervenciones.

-En la Fase 5, se efectúan las intervenciones preventivas elegidas y la calidad de la implementación es monitoreada por el comité de prevención de la comunidad del CTC. Al inicio de la Fase 5, las juntas de CTC reciben la capacitación de implementación del plan comunitario con el fin de desarrollar las habilidades y diseñar los planes necesarios para ejecutar y monitorear el plan de acción de su comunidad, y sostener el esfuerzo de CTC a mediano y largo plazo.

En términos globales, de acuerdo a la teoría del cambio del CTC, para observar los cambios en el nivel comunitario, en relación a los factores de riesgo específicos priorizados por las comunidades de CTC, se debe esperar entre dos a cinco años. A su vez, para denotar cambios en el uso de sustancias y disminución de conductas delictivas, se requiere de cinco a 10 años.

Los factores de riesgo y protectores que aborda esta iniciativa en sus distintas fases son los siguientes:

10

Cuadro nº12: Factores de riesgo y protección del programa CTC.

Factores de riesgo a nivel individual	<p>Comportamiento antisocial/agresivo. Iniciación temprana del comportamiento antisocial * Iniciación temprana del consumo de drogas * Actitudes favorables hacia el comportamiento antisocial * Actitudes favorables hacia el uso de drogas * Asociación a pandillas, Violencia física, Rebeldía, y Estrés.</p>
Factores de riesgo a nivel de pares	<p>Interacción con compañeros antisociales. Uso de sustancias por los compañeros.</p>
Factores de riesgo a nivel familiar	<p>-Conflicto/violencia familiar. -Antecedentes familiares de comportamiento problemático. -Actitudes parentales favorables al comportamiento antisocial. -Actitudes parentales favorables al consumo de drogas. -Mala gestión familiar *</p>
Factores de riesgo a nivel escolar	<p>-Bajo compromiso a la escuela. -Bajo desempeño académico.</p>
Factores de riesgo a nivel comunitario	<p>-Desorganización de la comunidad. -Leyes y normas favorables al uso de drogas. -Escasos vínculos comunitarios. -Disponibilidad de drogas. -Disponibilidad de armas de fuego. -Alta rotación.</p>
Factores protectores a nivel individual	<p>-Estándares claros para el comportamiento. -Habilidades de afrontamiento. -Aumento de percepción de riesgo para el uso de drogas. -Participación prosocial. -Habilidades de rechazo y afrontamiento. -Recompensas por la participación prosocial. -Habilidades para la interacción social.</p>
Factores protectores a nivel de pares	<p>-Interacción con compañeros prosociales.</p>
Factores protectores a nivel familiar	<p>-Apego a los padres. -Oportunidades para la participación prosocial con los padres. -Recompensas para la participación prosocial con los padres.</p>

Factores protectores a nivel escolar	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial en la educación. -Recompensas por la participación prosocial en la escuela.
Factores protectores a nivel de barrio/ comunidad	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidades para la participación prosocial en la comunidad. -Recompensas por la participación prosocial comunitaria.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en Blueprints (2017).

Formación y Capacitación

El programa CTC, al ser un programa multinivel y con diversas fases, en todas ellas se presta asesoría y capacitación constante a los miembros claves de la comunidad. A continuación, se esquematizan brevemente algunos hitos relevantes de la puesta en marcha inicial (Blueprints, 2017):

- Consulta estratégica inicial: El consultor trabaja con el comité directivo designado para delinear un plan de trabajo y diseñar una línea de tiempo para la capacitación y asistencia técnica de CTC. Esta consulta de un día está diseñada para evaluar la disponibilidad actual de la comunidad para el CTC. En esta instancia el consultor puede identificar y abordar los obstáculos a la aplicación, incluidos los problemas de preparación y ayudar a garantizar la coordinación del proceso de CTC con otras iniciativas de prevención.
- Capacitación de coordinadores: capacitación de dos días para preparar coordinadores comunitarios para implementar CTC.
- Orientación del líder clave: Introducción al modelo CTC con énfasis en la “ciencia de la prevención” y generar competencias para identificar los factores de riesgos predictivos de los comportamientos problemáticos e identificar los factores protectores y recursos comunitarios existentes.
- Orientación de la Junta Comunitaria: introducción general a la ciencia de la prevención, desarrollo de habilidades necesarias para crear un equipo de alto funcionamiento y asesoría en la creación de una estructura de comités y desarrollo de tareas y plazos para cada línea de acción.
- Entrenamiento de Evaluación Comunitaria: prepara al grupo de trabajo encargado de la evaluación de factores de riesgos y factores protectores para recolectar e interpretar los resultados e integrarlos al plan de acción.
- Entrenamiento de Evaluación de Recursos Comunitarios: prepara al grupo de trabajo para identificar brechas importantes en los servicios que existen en la comunidad.
- Entrenamientos para la implementación de planes comunitarios: Prepara a la “coalición comunitaria” desarrollando habilidades claves para poner en práctica las iniciativas y monitorear su implementación utilizando los recursos necesarios para ejecutar el plan de acción comunitario con fidelidad.

Costo de Puesta en Marcha

Implementar CTC en una comunidad de entre 20.000 a 25.000 personas para el primer año costaría USD\$127.855 aproximadamente, esto podría beneficiar directamente a 800 estudiantes y sus familias con un costo unitario de USD\$ 159.82 por familia.

10

10.2.6 Otras ofertas programáticas basadas en evidencia implementadas en Chile.

En este apartado se revisan dos programas implementados en Chile que no aparecieron en la revisión sistemática realizada, pero que presentan sustento basado en evidencia, modelos teóricos a la base, estructura programática definida y experiencias concretas de implementación en nuestro país.

i. Familias Unidas

Programa desarrollado por la Universidad de Miami que se encuentra en etapa piloto para evaluar la factibilidad de su implementación, por parte de Fundación San Carlos de Maipo (2017) dentro del contexto del programa “Comunidades que se Cuidan”. Esta iniciativa consiste en una intervención familiar diseñada para prevenir comportamientos problemáticos en adolescentes hispanos. El programa involucra a padres inmigrantes hispanos en un proceso de empoderamiento, en el cual se construye una fuerte red de apoyo, que luego se usa para potenciar aspectos culturales de la crianza de sus hijos y sus habilidades parentales.

El programa está diseñado para prevenir trastornos de la conducta, uso de drogas ilícitas, alcohol y tabaco, comportamientos sexuales de riesgo y ayudar al mejoramiento en el funcionamiento familiar (Blueprints, 2017). Para ello los grupos de padres, dirigidos por un facilitador capacitado, se reúnen en ocho a nueve sesiones semanales de dos horas de duración, durante toda la intervención. Cada grupo tiene de 10 a 15 padres, con al menos un padre o madre de cada familia participante. Las sesiones incluyen la presentación de problemas y ejercicios participativos. Las discusiones en grupo tienen como objetivo aumentar la comprensión de los padres de su papel en la protección de su hijos/a adolescente. El programa también incluye de cuatro a 10 visitas de una hora a la familia (Blueprints, 2017).

Si bien este programa es efectivo en la disminución de diversos factores de riesgo tales como la realización de conductas problemáticas, el consumo de sustancias ilícitas y diversos indicadores relacionados a la vida sexual de los jóvenes, no existe evidencia aún en materia de prevención de conductas delictivas, siendo su foco de intervención, la prevención primaria y secundaria de los problemas asociados a la ingesta de alcohol y drogas, y el desarrollo de habilidades parentales (Blueprints, 2017).

ii. PreVE (Paz Educa)

Durante el año 2005 Fundación Paz Ciudadana elabora el Programa “Paz Educa”, basándose en el modelo *Positive Behavior Interventions and Supports* (PBIS) (Intervenciones y Apoyo al Comportamiento Positivo), creado en el año 1992 por el Instituto de Comportamiento Violento y Destructivo (IVDB) de la Universidad de Oregon, Estados Unidos, programa con amplia evaluación de impacto y que hoy es el con mayor cobertura en dicho país, lograda con fondos del Departamento Federal de Educación (Bassaletti y González, 2017).

En Chile, el programa fue adaptado y ejecutado a modo de piloto en tres establecimientos en la comuna de Puente Alto entre 2005 y 2006 por Fundación Paz Ciudadana, con la asesoría del director del instituto recién mencionado, Jeffrey Sprague, y la colaboración de la Fundación San Carlos de Maipo (Bassaletti y González, 2017).

A partir de resultados positivos en su evaluación (Varela, Tijmes y Sprague, 2009), el programa se implementó nuevamente en el período 2007-2008, esta vez en las comunas de Recoleta y Huechuraba. En esta versión se incorporaron elementos propios de la realidad local, tales como la articulación de las redes de apoyo municipales y/o externas al Colegio, que debe realizar el equipo de gestión de un establecimiento educativo.

Con el fin de brindar un apoyo a los colegios en esta tarea, la Fundación Paz Ciudadana y la Subsecretaría de Prevención del Delito elaboraron un manual basándose en el programa Paz Educa, describiendo cómo instalar el sistema de gestión, paso a paso, en un período de dos años. Esta versión del programa fue bautizada como “PreVE” (Programa de Prevención de Violencia Escolar), y fue implementada los años 2013 y 2014 en un total de 53 establecimientos de las regiones Metropolitana,

Valparaíso y Libertador Bernardo O'Higgins, estableciendo un grupo de control con el objetivo de evaluar su impacto. De estos colegios, 13 recibieron asesoría directa de la Fundación Paz Ciudadana, específicamente en las comunas de La Florida y Lo Barnechea, ambas de la Región Metropolitana (Bassaletti y González, 2017).

En estas experiencias, la Fundación Paz Ciudadana trabaja con los lineamientos originales del PBIS, tales como la prevención universal, selectiva e individual; los reconocimientos; los sistemas de información; el análisis físico-situacional y la supervisión activa de áreas comunes (Bassaletti y González, 2017).

Durante 2015-2016 se ejecutó la cuarta versión del programa, también en establecimientos educacionales municipales de La Florida. No existen evaluaciones de impacto de Paz Educa, sólo se cuenta con evaluaciones respecto la gestión de la convivencia escolar llevadas a cabo por los mismos implementadores y con fines de mejora en la ejecución de la iniciativa.

11

11. LINEAMIENTOS DE REFORMAS PARA REGULAR LA ADECUADA INTERVENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INFRACTORES INIMPUTABLES

11.1 Introducción

En el siguiente capítulo se presentan los lineamientos de reformas y de política pública que se estiman necesarias para regular la adecuada intervención de la población estudiada. Para ello, la información generada en el estudio y desarrollada en los capítulos anteriores fue socializada y discutida en un Panel de Expertos. El principal objetivo de esta instancia fue presentar algunos hallazgos del estudio, para luego *abrir el debate* y discutir 10 propuestas de política pública en la materia desarrolladas preliminarmente por el equipo de Fundación Paz Ciudadana.

En la primera parte de este capítulo se presenta la metodología utilizada en el Panel de Expertos para luego dar cuenta de los principales elementos de la discusión sostenida en el marco del mismo, los que se presentan de manera estructurada en torno a cada una de las propuestas sometidas a análisis. En un segundo momento, se desarrollan las propuestas de política pública y lineamientos de reformas para regular la adecuada intervención de NNA infractores inimputables.

11.2 Metodología

El Panel de Expertos es una metodología de índole cualitativa orientada a discutir, analizar y/o proponer recomendaciones desde una variedad de puntos de vista informados (expertos), respecto a temas de alta especificidad técnica o temáticas complejas, donde es posible que las decisiones a adoptar tengan ramificaciones legales o de política pública (social, sanitaria, ambiental, etc.). Los paneles son instancias generalmente organizadas para lograr una “legitimación” de la experticia, pero también pueden intentar incluir perspectivas creativas, imaginativas y visionarias que permitan orientar respecto a cursos de acción en relación con una cuestión o propuesta, pudiendo dichas propuestas ser enviadas a los órganos de toma de decisiones (Department of Sustainability and Environment, 2005). En cuanto influencia sobre la toma de decisiones, se espera que los paneles tengan impacto en ámbitos sociales (diseminación de resultados, construcción de redes y/o logro de acuerdos) (Fitch et al., 2000).

En términos generales, es usual que un panel de expertos requiera la realización de más de una sesión de discusión en torno a un ámbito específico y/o bastante acotado, puesto que el objetivo tiende a ser establecer consensos respecto a una apreciación técnica entre los participantes. A sabiendas de esto, se planteó explícitamente que este Panel no tendría por objeto arribar a consensos entre sus participantes, fundamentalmente por las implicancias prácticas y de tiempo que esto supondría. Para soslayar aquello, las distintas posturas y argumentos planteados durante la discusión fueron analizados en base a criterios técnicos e incorporados a las propuestas cuando fuera pertinente.

i. Protocolo

Previo a la realización de la actividad, se dio a conocer a los participantes un protocolo que contenía las siguientes indicaciones para la moderación de la instancia:

- Se contempló un moderador de la actividad encargado de dar inicio a la ronda de exposición de propuestas y de dirigir el debate a través de preguntas aclaradoras cuando esto se advirtió como necesario. Paralelamente, profesionales “asistentes” del panel fueron los encargados de medir el tiempo de exposición de cada experto/a y de informarles el cumplimiento del periodo de exposición.

-Cada experto tuvo un tiempo acotado (4 minutos) por cada ronda de propuestas para expresar sus juicios respecto a la idoneidad, pertenencia y/o factibilidad de éstas en relación a la temática analizada. Un minuto antes de terminado su tiempo de exposición se le informó de aquello para lograr concluir la opinión expresada.

-Se esperó que cada experto pudiera validar o no la propuesta realizada, pero en el último caso, se esperó que el expositor fuera capaz de formular una propuesta alternativa sobre la materia o fundamentar las razones que a su juicio justificaban mantener la situación actual en una determinada materia.

ii. Participantes

Los invitados fueron escogidos en base a criterios de experiencia profesional y conocimiento en el área, lo que supone estudios de especialización y/o proyectos de investigación desarrollados en áreas relacionadas con políticas públicas, infancia, intervención psicosocial, delincuencia juvenil, entre otros. Todos los invitados son expertos que actualmente se desempeñan en instituciones con presencia en Chile, fundamentalmente universidades, órganos del Estado y/o de la sociedad civil.

Al panel de expertos fueron convocados 9 expertos de distintas instituciones del país, cuyos nombres y afiliación institucional se detallan a continuación:

1. Miguel Cillero, abogado. Universidad Diego Portales.
2. Macarena Cortés, abogada, Ministerio de Justicia.
3. Clarice da Silva e Paula, abogada. Experta en Protección, Unicef.
4. Catalina Droppelman, psicóloga. Instituto de Sociología, P. Universidad Católica.
5. Pablo Egenau, psicólogo. Director Social, Hogar de Cristo.
6. Teresita Fuentealba, socióloga. Unidad de Estudios, Consejo para la Infancia.
7. Francisco Maldonado, abogado. Centro de Estudios Derecho Penal, Universidad de Talca.
8. Ricardo Pérez –Luco, psicólogo. Departamento de Psicología, Universidad de La Frontera.
9. Luis Vial, sociólogo. División de Estudios y Programas en Ministerio del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito.
10. Alejandra Mera, abogada, Universidad Diego Portales

iii. Análisis

El análisis de la información fue realizado en un software de análisis cualitativo, al cual se ingresaron las transcripciones del material generado durante la sesión del Panel. Se realizó un análisis deductivo de la información, sistematizando las distintas voces o posturas presentadas durante la conversación, en torno a cada una de las 10 propuestas. Puesto que el objetivo era presentar la diversidad de posturas existentes entre los expertos, es que los resultados no dan cuenta necesariamente de consensos o saturación de información.

11

11.3 Resultados del análisis de la discusión en el marco del Panel de Expertos.

11.3.1 Análisis de las propuestas transversales al sistema¹⁰³

PROPUESTA N° 1. Redefinir y separar claramente las situaciones actualmente denominadas como vulneración de derechos e inimputabilidad.

Sobre esta propuesta, los participantes del panel tuvieron las siguientes opiniones

a. Hacerlo supone tomar una decisión previa, determinar las formas de intervención que el Estado debe adoptar respecto de NNA menores de 14 años

La decisión de redefinir y separar los conceptos de vulneración de derechos e inimputabilidad, así como el contenido que se les dará es una tarea descriptiva que supone una decisión valorativa previa. Esta es, determinar cuál será la estrategia de intervención del Estado sobre el grupo etario bajo los 14 años, a saber: si se intervendrá punitivamente (mediante sanciones), preventivamente (con intervención psicosocial) o mediante medidas de seguridad (inocuidación). Se hizo también presente que es la forma de intervenir la que define si la naturaleza de dicha intervención es penal o no, más allá de la etiqueta o nombre con que ésta se designe en la ley. De esta forma, se considera que basta con que el sujeto sea intervenido por la institución que interviene a los infractores de ley para que sea etiquetado como uno, lo que lleva a que la literatura apoye que dichos programas deben ser ejecutados en los ámbitos de salud y educación, más que en los de seguridad y justicia.

Algunos de los participantes explicitan que el debate en esta materia suele eludirse en general, pues quienes deben darlo perciben el peligro de que la decisión a la que se arribe, en un contexto político influido por el populismo punitivo, sea el de bajar la edad de imputabilidad penal.

b. Existe la necesidad de definir los presupuestos en los cuales el Estado intervendrá en uno u otro grupo de la población.

Algunos de los participantes hacen ver que nuestro sistema jurídico plantea diversas reacciones para personas que infringen las normas penales en distintas franjas de edad. Sin embargo, para la franja entre 0 y 14 años, solamente se ha definido la actuación del Estado en términos negativos (no se intervendrá penalmente, porque se los considera inimputables), pero no se ha pronunciado sobre qué tipo de intervención se realizará, cuáles son los presupuestos que legitiman esa intervención (ser objeto de vulneración de derechos o realizar conductas delictivas) ni cuál será la forma de reaccionar en esos casos (uniforme o variadamente).

Dada la indefinición antes descrita, otro de los participantes sostiene que no sólo no existe una definición clara de quienes deben ser objeto de intervención estatal en esta franja de edad, sino que además la calificación de un hecho concreto en las categorías disponibles (vulneración de derechos o inimputables) es realizada discrecionalmente por un órgano no judicial –Carabineros de Chile–, cuya decisión gatilla una serie de consecuencias posteriores en el sistema de derivación (tamizajes, derivación a uno u otro programa).

Finalmente, se hace presente que los NNA menores de 14 años que realizan conductas delictivas no son visibilizados en la política nacional de infancia propuesta en los proyectos de ley de infancia en actual discusión en el parlamento.

103. El detalle de cada propuesta se adjunta en el anexo X de este estudio.

c. Existe la necesidad de intervenir en NNA entre 11 a 12 años con fines preventivos y no punitivos.

Algunos participantes sostuvieron la necesidad empírica y normativa de intervenir con fines preventivos, y jamás punitivos, en NNA menores de 14 años, especialmente a partir de los 11 o 12 años. Por un parte, datos de estudios nacionales provistos por Ricardo Pérez-Luco dan cuenta que en Chile la actividad delictiva en NNA comienza alrededor de los 11 y 12 años, y que al margen de los factores de riesgo levantados en la experiencia comparada, los que prevalecen en Chile son el desenganche escolar y los pares antisociales. Otros participantes concuerdan con que esa es la edad donde comienza aumentar la prevalencia de los problemas de conducta en NNA. En base a aquello, algunos expositores plantearon la necesidad de intervención desde un punto de vista normativo, dada la idea expuesta en torno a que el Comité de derechos del niño planteaba que la realización de conductas delictivas por parte de NNA afecta su interés superior, lo que legitima la intervención del Estado sobre ellos en orden a prevenir estos comportamientos.

En cuanto a los objetivos de estas intervenciones, algunos participantes plantearon que la protección temprana debe estar vinculada a políticas de protección social universal, otros que deben ajustarse a las necesidades planteadas por los propios NNA y sus familias (y no necesariamente ajustarse al concepto de riesgo socio-delictual), siendo incluso discutible la necesidad de intervenir diferenciadamente dichas conductas. Asimismo, otros participantes plantearon que estas intervenciones no debían fundamentarse en el antiguo concepto de “desajustes de conducta” existente en nuestro sistema jurídico, del cual existe abundante evidencia que desaconseja su reintegración.

d. Nunca es idónea la intervención penal en esta población, lo que desaconseja rebajar la edad de inimputabilidad.

Los participantes están de acuerdo en que la intervención que debe hacerse en esta población nunca debe tener características punitivas. Sin embargo, por motivos de prevalencia y de prevención general, algunos participantes se abren a la posibilidad de establecer mecanismos de control o medidas de seguridad en el rango entre 12 a 14 años, aunque judicialmente regulados.

e. Aquellos ámbitos del sistema que supongan la imposición de una sanción o medidas obligatorias deben estar necesariamente sujetas a control judicial

Algunos participantes plantearon que el estándar de la Convención de Derechos del Niño supone que cualquier niño respecto del cual se alegue haber infringido la ley penal debe contar, entre otras, con garantías en materia judicial. Algunos participantes son de la idea que esto conlleve requerir la participación del Ministerio Público respecto de esta población (aunque citando la experiencia del MP español, que tiene facultades y funciones distintas a su equivalente nacional).

f. Discusión sobre la pertinencia de adoptar un enfoque de derechos o de riesgo.

En general, si bien se reconoce que el enfoque de riesgo permite utilizar ciertos instrumentos e implementar programas basados en la evidencia, también se plantea que puede generar ciertos problemas por cuanto supone dejar de calificar a NNA que realizan conductas delictivas como sujetos vulnerados en sus derechos, lo que traería consecuencias tales como:

i. Dejar de priorizar el acceso a determinados derechos. Siendo que se trata de un grupo etario cuya etapa de desarrollo aconseja justamente lo contrario. Esto además supone un retroceso en los avances alcanzados a nivel discursivo y normativo en materia restitución de derechos.

ii. Dejar de relevar el lugar de importancia que deben tener factores protectores en la intervención. Ello, pues centra la intervención excesivamente en el control social, cuando lo necesario es potenciar la protección social en esta población. Esto cobra importancia en el contexto relevado por otros de los participantes, en los cuales diversos datos muestran que esta población coincide con aquella vulnerada en sus derechos y que padece situaciones de exclusión social. Se cita un estudio realizado por el Consejo de la infancia que muestra que varios factores predictores de reincidencia coinciden con situaciones de vulneración de derechos, tales como situación de calle, droga, educación – violencia en menor grado

11

iii. La separación puede generar consecuencias en el desarrollo de los NNA con problemas de conducta, en los términos señalados en Inglaterra por Mahoney, al distinguir entre “NNA que fracasan y NNA que triunfan”. Ello es reforzado por el hecho de que el concepto de riesgo de reincidencia no es necesariamente un buen predictor en NNA, pues es incluso esperable que lo hagan como parte de su proceso de desarrollo, especialmente en contextos de exclusión, pobreza y en NNA con situaciones de trauma, donde dichas conductas se visibilizan técnicamente como necesarias de erradicar, cuando en realidad son adaptativas y funcionales a esos contextos.

Una postura contraria plantea que intervenir poniendo acento en el riesgo no genera problemas de las magnitudes esperadas. Ello fundamentalmente en cuanto los NNA que realizan delitos son un grupo menor en el universo de NNA vulnerados. Datos regionales en Los Lagos confirman datos internacionales en la materia, pues en efecto sólo el 1,1% de los adolescentes de dicha región fue formalizado y menos del 0,3% lo fue más de una vez, aunque eran responsables del 70% de los delitos cometidos. Pero más importante aún es el estudio de Alvarez realizado en 2012, que muestra una correlación entre reincidencia y cantidad de ingresos previos al Sename en el ámbito proteccional, por sobre los ingresos en el ámbito de la infracción de derechos.

Esta postura sostiene que se deben distinguir las intervenciones destinadas a dar garantías universales a la infancia, de aquellas destinadas a la prevención del delito, en un contexto donde esta última población es un porcentaje muy menor de los NNA vulnerados en sus derechos. Quienes sostienen esta postura argumentan que es irrelevante la etiqueta que se utilice para levantar estos casos, siempre y cuando permita enfocarse en dar intervención especializada a sus necesidades a aquellos NNA que tienen problemas diversos a ser objeto de vulneraciones de derechos, sean problemas de conducta, de salud mental o vinculados con drogas.

PROPUESTA N° 2. Coordinación impulsada por equipos de detección temprana (EDT) y Consejos Comunales de Seguridad Pública

En general los participantes concuerdan con los problemas levantados en el estudio en materia de coordinación dentro del sistema. Sin embargo, manifestaron posiciones diversas en torno a cómo abordarlos.

Algunos de ellos se manifestaron proclives a impulsar la idea de los EDT ampliados. Otros en cambio sostuvieron que los EDT u OPD renovadas que propone el sistema de garantías de la infancia por sí mismos no van a solucionar los problemas de derivación o detección, debiendo el órgano en que queden radicadas estas funciones tener un sistema de gestión de casos con orientaciones claras. Otros participantes en cambio señalaron que más relevante que radicar la coordinación en un órgano determinado, es que éste tenga capacidades para coordinar, respecto de NNA, la oferta intersectorial universal en materia social.

PROPUESTA N°3. Mejoras al registro y tratamiento de información.

En esta materia, existió consenso en las medidas propuestas. Sin embargo, se hizo presente que esta necesidad es más bien común a todo el sistema penal y de intervención social, ante lo cual se propone alinear a los actores específicamente involucrados en el sistema de detección y derivación de NNA menores de 14 años para propender, entre otras acciones, a generar las condiciones que hagan posible contar con bases de datos unificadas dentro del sistema.

11.3.2 Análisis de las propuestas específicas en materia de detección y derivación de casos.

PROPUESTAS N° 4 y 5. Mejoras al circuito de detección y derivación de casos.

Los participantes del Panel en general se mostraron de acuerdo en mejorar el modelo de gestión del sistema de detección y derivación. La discusión se centró sobre el modelo a seguir para ello. Las propuestas manifestadas para mejorarlo fueron las siguientes:

a. Mejorar la clasificación de casos realizada por Carabineros.

Actualmente es un equipo de la policía quien clasifica a los NNA. Tanto con las categorías actuales (vulnerados e inimputables) como con las propuestas (exclusión social, problemas de conducta, problemas drogas y alcohol), se vislumbran dificultades en las capacidades técnicas de las policías para realizar la calificación de los casos. En tal sentido, una parte de los participantes plantearon la posibilidad de capacitar técnicamente al personal policial que realiza estas funciones, aunque otra parte de ellos planteó que esa clasificación la realice un órgano diferente, por ejemplo, el Ministerio Público, aunque algunos plantearon que el Ministerio Público chileno no es una institución diseñada con esos fines, pues en nuestra realidad es un órgano especializado en la persecución penal.

b. Mejorar los instrumentos de evaluación de casos.

Si bien se valora la capacidad general del actual sistema para detectar y derivar casos, varios de los participantes compartieron la idea de que los mecanismos de evaluación son precarios. Esto acontece incluso con el instrumento ASSET utilizado en Chile en el contexto del programa PAIF 24 horas pues se trata de un instrumento que no está validado y cuya versión, que se centra excesivamente en factores de riesgo, fue generada en la década pasada. Además, se sostuvo que se trata de un instrumento que no tiene fines preventivos, sino que busca identificar delinquentes para intervenirlos eficazmente.

Los participantes que tomaron partido por entregar la gestión de los casos al sistema proteccional, sostuvieron que era pertinente que el órgano gestor de casos contara con instrumentos de evaluación que le permita levantar no sólo factores de riesgo sino también factores protectores y coordinar prestaciones sociales con el sistema de garantías de la infancia.

c. Implementar un modelo de gestión de casos.

Con el objeto de evitar la duplicidad de las instancias de derivación y gestión de casos, se propone seguir el modelo del programa 24 Horas en su conjunto.

Para una parte de los participantes, esto supondría en concreto centralizar la gestión de los casos, contando con dos instancias de coordinación local: una a cargo de la protección general, más vinculada a la vulneración de derechos, y otra encargada de una protección especializada, para los casos de menores de 14 años que infringen la ley penal. Para otra parte de los participantes, más que implementar un modelo de gestión determinado, lo relevante es que cualquiera este sea se trate de un modelo de gestión de casos especializado. Para ello, se debe contar con un equipo que haga diagnóstico, derivación y seguimiento de los casos (como actualmente lo hacen los EDT en el contexto del programa PAIF 24 Horas), y que sea capaz de detectar y evaluar no sólo problemas de conducta sino también necesidades de desarrollo y problemas de exclusión social. Este equipo además debe ser especializado en intervenciones familiares y escolares. Finalmente, debe ser un equipo instalado territorialmente, y no de manera centralizada, de modo que pueda intervenir considerando condiciones de contexto e institucionales en el nivel local.

Algunos participantes valoran la propuesta de generar EDT ampliados, en cuanto éstos no solamente puedan detectar y derivar, sino además hacer un seguimiento del caso dentro de la red. Además, se valora la incorporación de controles externos a estos profesionales, de modo tal que éstos sean evaluados por alcanzar determinados resultados de intervención y no solamente por realizar determinadas acciones. Sin embargo, otros participantes problematizaron el rol de los EDT ampliados, bajo el supuesto de que sus símiles, los YOT ingleses que funcionan para adolescentes inimputables, lo hacen en el contexto

11

de un consejo más amplio, y que implica radicar dichas intervenciones en un órgano enfocado en la seguridad pública y no necesariamente en la integración social de los NNA.

PROPUESTA N° 6. Evitar la excesiva derivación ambulatoria por vía judicial.

En esta materia, los participantes del Panel tuvieron posiciones diversas. Una parte de ellos apoyó la idea de desjudicializar las intervenciones. Sin embargo, otro grupo de participantes consideró inapropiada dicha propuesta, en particular respecto de aquellos NNA que ya han sido sorprendidos realizando conductas delictivas

a. Ideas a favor de la desjudicialización.

i. La judicialización es incompatible con intervenciones desde el ámbito proteccional. Muchos de los participantes que consideraron que las intervenciones de NNA que ya han realizado conductas delictivas deben ser de naturaleza proteccional, consideraron que no es compatible con ello judicializar estas situaciones, pues ello supone imponer lógicas de resolución de conflictos entre partes contradictorias en ámbitos de intervención que deben ser colaborativos (pues se debe intervenir con apoyo de la familia y desde una perspectiva propositiva). Para ellos, la judicialización de los casos debe restringirse a situaciones en donde se deba autorizar una restricción de derechos del NNA o su institucionalización.

ii. Estudios de Mc Vie sobre el impacto de la judicialización en las trayectorias delictivas. A partir de los resultados de los estudios longitudinales de Susan Mc Vie, ha podido establecerse el impacto de tomar contacto con el sistema judicial a temprana edad en las trayectorias delictivas de NNA. Estos estudios muestran que a mayor contacto con el sistema judicial, aumenta la probabilidad de reincidencia en esta población.

iii. No es idóneo para el sistema judicial realizar derivación y gestión de casos. Algunos de los participantes sostuvieron que judicializar la derivación de casos es poco eficaz, pues los sistemas judiciales están diseñados para resolver conflictos jurídicos y no para ser modelos de gestión de casos. Esto último supone que los jueces tengan una mirada de política pública, de intervención y de una planificación estratégica de la cual carecen. Por ello, el rol del sistema judicial debe ser el autorizar ciertas decisiones específicas respecto de los NNA, como realizar intervenciones no voluntarias o que supongan separarlos de sus familias.

iv. Sistemas de desviación del sistema de justicia como alternativa a la judicialización. Entre los participantes que se mostraron escépticos a la desjudicialización (quienes sostuvieron que en aquellos casos de NNA que son sorprendidos realizando conductas delictivas igualmente existe un conflicto penal subyacente que, aunque no genere responsabilidad penal, debe ser resuelto), surgió como alternativa para promover la desjudicialización la promoción de instancias de desviación del sistema penal, en particular bajo modelos restaurativos.

b. Posturas contrarias a la desjudicialización.

Algunos participantes hicieron presente que el modelo de derivación administrativa propuesto para Chile presenta algunos obstáculos en la práctica.

i. No se propone propiamente un procedimiento administrativo de derivación. En primer lugar, hicieron presente que la propuesta no consiste en generar un procedimiento administrativo, sino más bien en dotar a ciertos órganos de la administración del estado facultades discrecionales para realizar derivaciones. Esto último supone que los NNA derivados seguirán careciendo de las garantías propias de los procesos administrativos. Incluso, si aquello propuesto fuera un procedimiento administrativo, ello supondría lidiar con todos los defectos que presentan los procedimientos administrativos en el sistema de justicia nacional.

ii. Falta de mecanismos que garanticen la voluntariedad de las derivaciones administrativas. Otro problema de las derivaciones administrativas es que se cuestiona su voluntariedad en un contexto en donde ésta se obtiene como consecuencia de haber sido detectado por el sistema realizando un hecho delictivo, lo que en la práctica le da tintes

punitivos. Los participantes comentan que en la experiencia internacional esta dificultad se ha zanjado estableciendo criterios de mediación y conciliación que contemplan mecanismos para obtener el consentimiento de manera no coercitiva.

iii. Una alternativa a la desjudicialización: intervención del Ministerio Público ante el conflicto penal de NNA inimputables. Siguiendo el modelo de países como Brasil, algunos participantes plantearon que un buen mecanismo para dotar de garantías administrativas y de un modelo de gestión adecuado al proceso de derivación es radicarlos en el Ministerio Público, quien junto con hacer la derivación a un programa de intervención, pudiera resolver los conflictos generados por NNA inimputables por mecanismos de mediación y de justicia restaurativa.

Esta posición plantea que ésta es la única forma de sincerar algunos fraudes de etiquetas, pues los conflictos penales existen sin importar si a sus autores no se les puede exigir responsabilidad penal en razón de su edad, lo que exige respecto de ellos la existencia de un proceso de control de garantías, no necesariamente judicial, para determinar la configuración de un supuesto de hecho respecto de determinados NNA en base a antecedentes probatorios determinados y dar lugar a una intervención. No se puede ni debe intervenir penalmente, pero sí se debiera evaluar el hacerlo en el ámbito proteccional o de las medidas de seguridad. En estos casos, se aprecia que la detección de casos por parte de Carabineros de Chile es insustituible, existen datos en la experiencia comparada en causas de VIF que dan cuenta de ello, por ser la forma natural como se toman conocimiento de esta clase de hechos.

11.3.3 Análisis de las propuestas específicas en materia de intervención de casos.

PROPUESTA N° 7. Establecer órganos responsables de potenciar la oferta programática en materia social, y de prevención primaria, secundaria y terciaria de conductas delictivas para NNA menores de 14 años en riesgo delictual.

Los participantes no realizaron referencias específicas a estas propuestas.

PROPUESTA N° 8. Especialización de los programas ambulatorios para NNA menores de 14 años con problemas de conducta de riesgo delictual.

Los participantes se mostraron de acuerdo en que la especialización debe ser abordada mediante la implementación de programas basados en la evidencia (en adelante, EBP), aunque reconocen la necesidad de que sean implementados gradualmente. Algunos de los participantes plantean que incluso existen en Chile las capacidades técnicas para generar EBP en base a evidencia nacional, sin necesidad de pagar licencias extranjeras. Otros participantes agregan que estos programas deben contemplar la capacidad de realizar seguimiento de los casos durante la intervención y con posterioridad al egreso.

Además de ser EBP, se plantea que deben ser programas definidos territorialmente, esto es, descentralizados en la definición de sus diagnósticos, necesidades y actividades. Deben también abordar simultáneamente múltiples factores de riesgo o protectores. Junto con ello, debe existir continuidad, complementariedad e integralidad en las intervenciones, esto es, con control de resultados y no sólo de procesos. Ello supone un cambio en la lógica de la entrega de subsidios a la demanda, pasando a entregarse subsidios a la oferta. En particular, deben estar orientados a contar con recursos suficientes para conseguir estabilidad de los equipos.

Sin embargo, algunos de los participantes plantean, en relación al objeto de estos programas especializados, que estos no necesariamente deben limitarse a los problemas de conducta de los NNA que realizan conductas delictivas, pues deben también hacerse cargo de su realidad como sujetos victimizados y que padecen situaciones de trauma en etapas sensibles de su desarrollo.

11

PROPUESTA N° 9. Especializar los programas residenciales para la intervención de NNA menores de 14 años con problemas de conducta de riesgo delictual y/o con problemas concurrentes de salud mental o de consumo abusivo de drogas, limitando su ingreso sólo para aquellos casos de fracaso reiterado de la oferta ambulatoria.

Estando de acuerdo en las carencias de especialización en los programas residenciales, los participantes plantearon la necesidad de priorizar las intervenciones en programas ambulatorios que trabajen con las familias y los NNA en los lugares donde habitan y de evitar los espacios segregados sólo para NNA que realizan conductas delictivas.

Sin embargo, algunos de los participantes hicieron presente que tampoco es técnicamente correcto relegar en todos los casos a las intervenciones residenciales como “última alternativa”, puesto que supone concebirlas como una herramienta punitiva y no terapéutica. En este último caso, es posible que exista necesidad de intervención residencial en determinadas situaciones si un diagnóstico indica como necesaria esta clase de derivación. Carece de sentido hacer fracasar sistemáticamente a un NNA por diversos programas ambulatorios cuando tiene un diagnóstico que releva síntomas que hacen inminente la necesidad de derivarlo a un programa residencial.

Sin embargo, los participantes manifestaron que la SPD no es el órgano que debe hacerse cargo de los programas especializados para NNA con problemas de conducta, pues más bien debe ser un órgano encargado de coordinar a los actores dedicados a realizar estas intervenciones y detectar problemas de prevención.

PROPUESTA N° 10. Mejorar la capacitación y formación de los profesionales a cargo de intervenir a NNA menores de 14 años con problemas de conducta de riesgo delictual.

En esta materia, los participantes relevaron la existencia de problemas graves de formación y de perfil de las personas a cargo de distintos niveles del sistema, en particular quienes intervienen a NNA. Se hizo presente que carece de sentido práctico que los programas de intervención exijan contar con un médico psiquiatra cuando existe déficit de estos profesionales, y los pocos que hay no están interesados en trabajar con NNA que realizan conductas delictivas.

11.4 Propuestas de Política Pública para NNA inimputables

11.4.1. Antecedentes

La primera infancia tiene períodos críticos y ventanas de oportunidad que impactan significativamente el desarrollo posterior. La evidencia desde las neurociencias es consistente en resaltar que el desarrollo cerebral tiene períodos de máxima plasticidad durante los primeros años de vida. Esto significa, por un lado, que existen ventanas de oportunidad **en donde acciones precoces de estimulación y cuidado adecuado logran resultados altamente efectivos y por otro lado, que existe una alta vulnerabilidad a alteraciones de la relación con los cuidadores o en el entorno del niño/a, que pueden interferir y/o afectar su desarrollo posterior.** Por todo lo anterior, se consideran esenciales las acciones de detección precoz e intervención oportuna en esta etapa (Chile Crece Contigo, 2017).

Considerando lo anterior, se ha constatado que la inversión en primera infancia y la intervención temprana es altamente costo-efectiva y promueve en términos directos el desarrollo de los países. Así, la evidencia desde el área de la economía nos muestra el impacto que programas bien diseñados y ejecutados pueden producir en términos de la capacidad de las personas de generar ingresos en la vida y mejorar sus competencias sociales, reduciendo la incidencia de conductas de alto costo para las personas, la vida familiar y social. En este sentido, la inversión en infancia se relaciona directamente con las capacidades futuras de los habitantes de un país, lo que a su vez genera mayores condiciones de bienestar y posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida, por lo que la tasa de retorno de esa inversión inicial es significativamente más alta que la realizada en otros momentos de la vida (Chile Crece Contigo, 2017).

Por su parte, se ha comprobado la asociación entre los factores de riesgo ambientales y la presencia de retrasos o rezagos en el desarrollo del niño o niña, fomentándose un efecto aditivo en donde a mayor cantidad de factores de riesgo que le afecten en sus primeros años de vida, mayor es la probabilidad que este niño o niña presente problemas en su desarrollo a todo nivel (Chile Crece Contigo, 2017).

En materia delictual, como se analizó en el marco teórico, y en línea con lo anterior, el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes no se da en forma aislada, sino dentro de un contexto en el que se relacionan con una compleja red de sistemas y sujetos que se encuentran interconectados, tales como la familia, el colegio, el barrio, el grupo de pares, entre otros, que influirán de forma directa o indirecta. Las características de estas interacciones así como su frecuencia pueden convertirse tanto en factores protectores como de riesgo de conductas delictivas, lo que pone en relieve la necesidad de generar políticas públicas destinadas a abordarlos de manera temprana (Jennings et al., 2017).

Como plantean Jennings et al. (2017), la mejor forma de obtener rentabilidad social es mediante la inversión temprana en aquellos NNA que concentran dichos factores, toda vez que una vez que un infractor inicia una carrera delictual y esta empieza a aumentar en frecuencia y escalar en términos de gravedad, disminuyen sus probabilidades de rehabilitación. Así, las investigaciones han mostrado que el rango de edad que va entre los 8 a los 14 años, marca el inicio más frecuente de involucramiento delictual, apreciándose una línea de continuidad entre el comportamiento delictivo y antisocial de la infancia a la adolescencia y de la adolescencia a la edad adulta. La duración de la carrera criminal promedio para aquellos que manifestaron conductas delictivas entre los 25 y 30 años de edad es de 0,81 años, en contraposición a aquellos que iniciaron conductas delictivas entre los 10-14 años donde la media es de 9,99 años.

Asimismo, la evidencia ha demostrado que la identificación temprana de los niños en riesgo por parte del sistema judicial no es un proceso confidencial y puede ser iatrogénico, dado que existen momentos críticos en los primeros años de la adolescencia que son claves para configurar patrones trasgresores a futuro. El sistema de justicia penal castiga la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad, por ende, la identificación temprana de los niños “en riesgo” es un indicador que se relaciona más con la probabilidad de encarcelamiento que con una instancia que promueva la desistencia (McVie, 2016).

Es por eso que resulta fundamental abordar esta problemática mediante prácticas que supongan la desviación del sistema judicial, el apoyo social efectivo, la supervisión profesional y la reintegración, las cuales pueden reconstruir y reformar identidades “desviadas” facilitando el proceso de desistencia (McVie, 2016).

A continuación, se presentan las propuestas de política pública destinadas a perfeccionar el sistema de intervención de niños, niñas y adolescentes menores de 14 años que realizan conductas delictivas, en base a los hallazgos de la presente investigación y del resultado del panel de expertos convocado con dicho fin.

La propuesta se formula con un fuerte énfasis hacia la integralidad de la respuesta estatal basándose en una gestión intersectorial efectiva, inter disciplinaria y de tratamiento diferenciado acorde a las distintas problemáticas a las cuales se les debe dar solución. Lo anterior, especialmente considerando las características de las conductas transgresoras a temprana edad y la imposibilidad de separar condiciones de exclusión social, vulneraciones de derechos y transgresiones. Así, esto implica realizar mejoras en aspectos legales y normativos, a los sistemas de detección y gestión de casos y a la oferta de intervención actual. En este sentido, se bosquejan roles y responsabilidades de cada uno de los entes públicos que participan en algunos de los ámbitos aquí tratados.

Por esta razón, una política integral en esta área implica supone al menos 3 grandes ejes estratégicos:

1. Generar intervenciones tempranas y efectivas con un significativo énfasis en disminuir la exclusión y el rezago escolar y social.
2. Implementar prácticas multi agenciales y de apoyo personalizado
3. Promover la desviación del sistema judicial de estos casos.

11

11.4.2. Magnitud de la problemática

Como se analizó en capítulos anteriores, las estadísticas oficiales disponibles presentan una gran fragmentariedad en las diversas plataformas institucionales, escasa capacidad de trazabilidad a lo largo de los años y problemas de subregistro y errores de rótulo de los casos. Por ende, la apreciación de la real magnitud está ajena a los esfuerzos actuales, siendo las estadísticas levantadas por esta investigación las únicas que presentan integración entre los distintos soportes informáticos consultados¹⁰⁴, entre los años 2012 a 2015.

Realizando un promedio simple entre PSI 24 Horas y las bases de Tribunales de Familia, factible dado que ambas registran el mismo tipo de situaciones, es posible identificar lo siguiente:

Cuadro n°1: Número Promedio de casos detectados en el sistema entre PSI 24 Horas y Tribunales de Familia por año.

Año	N° Casos Promedio
2012	2.658
2013	2.224
2014	2.024
2015	1.789
Promedio Total	2.173

Fuente: Datos de Carabineros de Chile y Tribunales de Familia

De lo anterior, se advierte que existen 2 mil niños o niñas en promedio aproximadamente identificados en el sistema que estarían involucrados en situaciones que ameritaron el ingreso a comisarías del país por conductas trasgresoras y/o constitutivas de delito.

Al realizar un análisis de frecuencia de ingresos al PSI 24 Horas por años se obtienen los siguientes datos:

104. PSI 24 Horas, Senainfo, T. de Familia y Subsecretaría de Prevención del Delito.

Cuadro n°2: Ingreso anual de NNA inimputables e Infractores al listado PSI 24 Horas por edad, período 2012-2015

EDAD	2012	2013	2014	2015	TOTAL GENERAL
10 AÑOS	119	95	68	79	361
11 AÑOS	219	215	179	182	795
12 AÑOS	582	465	375	463	1885
13 AÑOS	1428	1361	1038	1202	5029
14 AÑOS	3524	3436	3065	3200	13225
15 AÑOS	6061	5788	5453	5756	23058
16 AÑOS	8342	8036	7637	8197	32212
17 AÑOS	9908	9211	8799	9438	37356

Fuente: Datos provistos por Carabineros de Chile 2017^{105[1]}.

La comparación del número de ingresos de los inimputables (10-13 años) respecto a los ingresos de los adolescentes “imputables” (14-17 años) arroja una importante diferencia, siendo estos últimos 13 veces el primero, es decir, en Chile por cada NNA inimputable existen 13 NNA “imputables penalmente” detectados en el PSI 24 Horas.

Esta diferencia, desde la óptica de la política pública, indica que existen aproximadamente 24 mil¹⁰⁶ NNA en “potencialidad” de presentar detenciones asociadas a alguna situación de índole trasgresora^{107[2]}, respecto de quienes el sistema no está dando respuesta en términos de prevención primaria/ temprana, sino solo reacciona tardíamente a las conductas trasgresoras y/o delictivas ya presente en los adolescentes que pueden ser juzgados. Esto refuerza el sentido de que una propuesta de política pública para abordar la problemática de los inimputables requiere mucho más que instaurar oferta para los 2 mil casos identificables.

105. [1] Estos datos presentan todos los ingresos de NNA al sistema PSI 24 Horas en los años especificados. En consecuencia, se advierte que el número de NNA ingresados puede ser menor al número de ingresos reportado, ya que los NNA pueden haber sido ingresados en más de una oportunidad dentro de un mismo año o incluso pueden haber sido ingresados 2 veces con dos edades distintas.

106. Esto se estima simplemente como la diferencia entre el número de ingreso de NNA mayores de 14 años menos el número de ingreso de NNA menores de 13 años, la cual se ha mantenido regularmente en torno a los 24 mil casos para el periodo en estudio.

107.[2] Se utiliza el calificativo de trasgresora dado la imposibilidad de cotejar que cada ingreso al PSI 24 Horas sea efectivamente producto de situaciones delictivas en términos estrictos al no haber pasado por la instancia de judicialización necesaria.

11

11.4.3. Áreas estratégicas de la Propuesta

a. Área Normativa

Basándose en los hallazgos de la presente investigación se advierte que existe una ausencia de definiciones basales de cómo el Estado entenderá la problemática de NNA menores de 14 años que cometen delitos.

Desde el marco jurídico penal actual, bajo la vigencia de la ley N°20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA) y la ley N°19.968 que crea los Tribunales de Familia, existe claridad en cuanto a que los menores de 14 años no son imputabilidad penalmente, y por tanto no les es exigible responsabilidad penal aun cuando realicen comportamientos típicos y antijurídicos. Sin embargo como se observó durante la investigación, la intervención actual para el caso de NNA que presentan conductas infractoras, se efectúa bajo el alero del sistema de protección y dentro de las causales asociadas a la vulneración de derechos, sin que se atienda adecuadamente a las necesidades específicas de intervención que cada NNA presente en atención a los factores de o los factores protectores que sean relevantes en su caso particular. Esta situación no se ve mejorada dentro de los proyectos de Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas, Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, Sistema de Garantía de la Niñez y Subsecretaría de Infancia, toda vez que se mantiene la fórmula actual bajo la cual estas situaciones son atendidas bajo el sistema proteccional como causales de vulneración de derechos.

Por su parte, en el debate de los expertos, existe consenso de que no es necesario ni pertinente modificar la edad de imputabilidad para atender estas situaciones y que además éstas deben ser atendidas considerando su especificidad, siendo necesaria, pero insuficiente, la intervención actual bajo el rótulo de vulneración de derechos. Sin embargo, la definición de qué tipo de intervención efectuará el Estado en estos casos, no es pacífica, dado que para algunos sería pertinente establecer una franja de inicio de la intervención bajo la fórmula de medidas de seguridad, mientras que otros prefieren mantenerla como parte de la esfera proteccional, aún cuando se especifiquen medidas específicas aplicables a estos casos. Ambas soluciones presentan problemas, toda vez que la primera de ellas, supone un contacto temprano con el sistema penal, lo que se ha mostrado como iatrogénico para los NNA (McVie, 2016), sin embargo, tiene la virtud de entregar un sistema de garantías propios de los sistemas penales modernos, que permite un mayor control sobre las medidas y también sobre el actuar de los órganos policiales. Por su parte, la regulación bajo la lógica proteccional, si bien permite al NNA mantenerse alejado del sistema penal y vincular de mejor manera la conducta transgresora con la situación de exclusión social que está presente en la mayoría de los casos, suele entregar garantías difusas y -bajo el paraguas de la normativa actual-, esconder la problemática bajo la óptica de vulneración, sin atender adecuadamente la conducta infractora.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la propuesta de política pública que aquí se presenta se inclina por mantener el ámbito de atención de las conductas infractoras cometidas por inimputables en la esfera de protección, evitando con ello el contacto temprano con el sistema de justicia penal, pero buscando que se entreguen intervenciones especializadas para estos casos, tanto por la vía administrativa, como contemplando medidas específicas en la judicatura de familia. Como se dio cuenta en la investigación, los tribunales de familia reclaman tener herramientas idóneas para poder contar con información para derivar adecuadamente a la oferta y hacer seguimiento a los casos de NNA que cometen conductas infractoras. Sin embargo, su intervención, como se señaló por expertos integrantes del Panel, puede ser perjudicial en la medida que estudios internacionales como el de McVie (2016), dan cuenta de los efectos del paso por el sistema de protección a través de la imposición de medidas y del sistema judicial (sin importar si se trata del ámbito civil, administrativo o penal), en virtud de los cuales pueden aumentar las posibilidades de reincidencia futura.

Por su parte, la desjudicialización de estos casos, como también fue mencionado por los expertos, si bien parecería recomendable, requeriría de todas formas de la existencia de procedimientos administrativos, de reclamación y de la existencia de Tribunales Contenciosos-administrativos que pudieran resolver los conflictos derechos que pudieren concitarse en la tramitación de los casos de NNA, particularmente considerando la discreción policial existente para seleccionar los casos a ser evaluados y la participación de instituciones asociadas a la provisión de la oferta programática. Sin embargo, la arquitectura jurídica nacional no da cuenta de la existencia de ese tipo de jurisdicción, siendo bastante difusas las instancias ante las cuales podrían efectuarse reclamaciones.

Considerando ambos argumentos, la propuesta de política pública en esta materia apunta a combinar ambas instancias (administrativa y judicial), regulando la entrega a través de los órganos administrativos de la oferta ambulatoria y voluntaria para los casos de NNA inimputables que han cometido delitos -en el contexto del programa 24 horas en aquellas comunas en que existe, y como parte de la oferta del sistema de protección a través del funcionamiento de las OPD para las otras comunas- y estableciendo la posibilidad de imponer medidas de protección especiales vía judicial para los casos de renuencia a participar o registrar una participación previa en programas de intervención anteriores a la comisión de la nueva conducta, junto abordar los casos en que se requiera de intervención residencial.

De esta forma, se estaría combinando tanto la vía administrativa -hoy inexistente en nuestro país- como la judicial, dejando esta última para aquellos caso que no sea suficiente la vía administrativa dado su anterior uso o incapacidad para imponer la participación en estos programas coercitivamente. Por su parte, con el objetivo de generar instancias de reclamación, deberá consagrarse que frente a infracciones de derecho suscitadas con ocasión del funcionamiento del sistema de detección, derivación e intervención, se podrá reclamar ante los Tribunales de familia, los que podrán adoptar medidas tales como modificar la derivación, la duración y el tipo de intervención o su cese, independientemente de la vía de ingreso (administrativa o a través de una medida de protección). Asimismo, y con el objeto de promover instancias de desviación del sistema judicial, el Tribunal deberá contar con herramientas que permitan la derivación del NNA a instancias de mediación con la víctima (en caso de existir) o de justicia restaurativa de manera más amplia.

En concreto, las reformas necesarias deben apuntar a entregar mayor especialización para el tratamiento de los casos de NNA inimputables que han cometido conductas infractoras y también para aquellos que presentan factores de riesgo como el consumo problemático de drogas y alcohol. Una alternativa normativa consiste en regular expresamente como una hipótesis más de vulneración de derechos, la situación de los NNA inimputables involucrados o en riesgo de cometer conductas delictuales, y de aquellos que padecen problemas de salud mental o drogas (con problemas psiquiátricos o consumo problemático de alcohol y drogas), estableciendo la necesidad de contar con intervenciones específicas en estos casos, distintas y complementarias a la de reparación para los casos de vulneración. La otra apunta a regular de manera diferenciada, pero dentro de la esfera de protección, la situación de los NNA en situación de vulneración, de aquellos que han cometido conductas infractoras y/o que presentan consumo problemático de drogas y alcohol, estableciendo la posibilidad de que se presenten de manera cohetánea todas estas hipótesis respecto de un NNA. Lo anterior implica la obligatoriedad de mantener el enfoque de derechos como el marco amplio de la intervención, pero entregando una respuesta diferenciada a cada una de las áreas propuestas.

En el campo administrativo, esto supone en lo inmediato, la generación de un protocolo de atención de estos casos al alero del programa 24 horas, que permita abordar estos casos que requieran atención de manera voluntaria y sin necesidad de intervención de los Tribunales de Familia.

Para los casos de no voluntariedad o ingresos reiterados al programa 24 horas, se requiere, modificar el artículo 8 n° 9 de la Ley 19.968 sobre Tribunales de Familia, estableciendo como materia de su competencia: i) los hechos punibles realizados por NNA inimputables en razón de su edad, y ii) el conocimiento de la situación de NNA que padezcan consumo problemático de drogas y alcohol, problemas de salud mental u otras situaciones que los pongan en riesgo de cometer hechos punibles. En ambos casos, proponemos vincular estas hipótesis a un nuevo procedimiento especial, que deberá ser regulado en la ley 19.968, que permita su derivación a oferta especializada de atención de su conducta infractora y/o de sus problemas de consumo problemático de alcohol y/o drogas. Asimismo, como se señaló, debiera regularse la posibilidad de recibir reclamaciones frente a infracciones en el contexto de oferta voluntaria por esas causales, de las que hubiere sido objeto el NNA. Por su parte, se requiere también reformar la ley el DL 2465 que establece la ley orgánica del Sename, estableciendo como sujetos de atención en su artículo 2, aquellos NNA que siendo inimputables penalmente en atención a su edad, hubieren cometido delitos.

En el campo de los proyectos de ley propios del sistema de atención de la niñez, se requiere que el “Servicio Nacional de Protección especializada de niños y niñas”, comprenda en el artículo 2 relativo a la protección especializada, la atención de todos aquellos NNA y sus familias que siendo inimputables penalmente en atención a su edad, hubieren cometido delitos, debiendo proveer oferta especializada para estos casos, y regularla particularmente dentro de las funciones del servicio en sus artículo 8 y 12.

11

Por su parte, el proyecto de ley que establece el sistema de garantías de los derechos de la niñez, en consonancia con la propuesta y avanzando en línea con el espíritu de la Convención de Derechos del Niño, “entrega protagonismo a la Administración del Estado en la adopción y ejecución de las medidas de protección de derechos, reservando a los Tribunales la medida que signifique la separación del niño de su familia y entorno” (Mensaje 950-363 de 2015, p.9), por lo tanto la derivación a intervención de estos casos, en tanto fueren de carácter ambulatoria y voluntaria, debieran adscribirse al procedimiento administrativo establecido en el artículo 33 y la posibilidad de impugnación judicial contenida en el artículo 35.

Sin embargo, dentro del artículo 10 que regula el derecho a la “vida, desarrollo y entorno adecuado” o en un artículo especial, debiera consagrarse el derecho del NNA al acceso a prestaciones específicas del Estado tendientes a prevenir tempranamente el involucramiento en carreras delictivas y la intervención para los casos NNA inimputables en razón de su edad, que hubieren cometido delitos.

b. Área de detección, gestión y derivación de casos

La detección de casos, bajo el marco vigente, constituye la instancia inicial de entrada al sistema judicial y de atención de infancia a través de tres vías principales de detección: PSI 24 Horas, Tribunales de Familia y OPD.

El PSI 24 Horas se advierte como el sistema más directo y reactivo, toda vez que Carabineros en su gran mayoría constata los hechos en flagrancia a través de un procedimiento policial, respecto de los hechos que da pie al ingreso del NNA. No obstante, el contacto con la policía implica riesgos de producir daños en los NNA dadas las características mismas de los procedimientos policiales. Pese a esta situación y considerando la conformación del actual sistema, la detección por parte de Carabineros de Chile es un hecho insoslayable, por ende, las mejoras se orientan a una política de capacitación y generación de competencias en los efectivos policiales para saber manejar las situaciones donde se encuentran menores de edad involucrados.

La inclusión de una perspectiva de protección de derechos de la infancia debería partir de la política transversal e integral del sistema de garantías de derecho de la niñez, que implica acciones concretas con fines de promover una formación adecuada de los efectivos policiales desde el comienzo de sus carreras. Asimismo, se debe revisar los actuales procedimientos para establecer que existan las garantías necesarias para cumplir con los estándares de resguardo de derechos.

Asimismo, el PSI 24 Horas debe ser parte esencial de un sistema de gestión de datos integrados. Así, si bien, existen críticas de los expertos consultados en relación al riesgo de categorizar a los NNA en tres casuales de ingreso (vulnerado, inimputable e infractor) sin que exista un procedimiento adecuado con sustento jurídico para catalogar las situaciones que generaron este procedimiento, es la única forma actual unificada de identificar las situaciones de vulneración y/o infracción.

Considerando lo anterior, dentro de las recomendaciones específicas de mejora al sistema de registro de Carabineros de Chile, se sugiere perfeccionar el protocolo de ingreso de casos al sistema AUPOL de los menores de 14 años, dado que existen indicios de subregistro de estos casos debido a la configuración de ingreso de información que presenta dicho sistema, el cual no permite indicar a una persona menor de 14 años como “autor” en el parte policial. Así, si bien se constató que existen mecanismos correctivos para evitar esto, el que esta opción no esté por “defecto” podría inducir a subestimar casos. El objetivo de esto implica que, ya que se hace inevitable, que sea Carabineros quien ingrese a los NNA al sistema, que al menos se identifique claramente a cada uno de ellos para lograr brindar una atención lo más temprana posible con fines de evitar contactos futuros con la policía.

Asimismo, en el escenario actual a corto y mediano plazo se sugiere la integración de bases de datos entre Sename, Tribunal de Familia, PSI 24 Horas, programas de detección e intervención de la red de infancia a nivel comunal y la Subsecretaría de Prevención del Delito. Actualmente, existen los sistemas informáticos para garantizar un flujo de datos seguro y accesos diferenciados para los distintos profesionales. En este sentido, la dificultad no es técnica sino de voluntad política e institucional, dado que cada entidad presenta sus propios sistemas de registro y gestión de casos con fines de cumplir con sus metas y fines, lo cual genera una relación constante entre ellas, pero con múltiples instancias de descoordinación, ineficiencias y criterios distintos frente al mismo fenómeno.

Cabe agregar en relación a estas materias, que los expertos del área no tienen claridad respecto a qué institución debería cumplir el rol de coordinación del sistema a corto plazo y si debe ser una sola institución o cada uno de los actores del sistema debiesen tener su propio sistema de gestión y derivación, pero en coordinación con las otras instituciones sin que exista un ente central encargado de dirigir.

En el escenario futuro de servicios diferenciados y con una Subsecretaría de Infancia radicada en el Ministerio de Desarrollo Social, le debiera corresponder a dicha cartera la generación de un sistema de gestión de datos unificados orientados hacia aumentar la eficacia, la eficiencia y la calidad total de las nuevas políticas públicas para infancia. Actualmente, el MDS cuenta con las bases de datos más completas de indicadores sociales y con la experticia en gestión de información con altos estándares de resguardo, lo que lo posiciona de manera indiscutida para asumir este rol a mediano y largo plazo.

No obstante, en la actualidad, un paso hacia la mejora del sistema de detección y derivación de casos necesariamente implica una revisión del programa 24 Horas implementado por Sename y la SPD que implique avanzar hacia una integralidad de la iniciativa como una respuesta estatal sólida y coherente, y no como un programa con dos lógicas sectoriales que en algunas instancias se advierten contrapuestas.

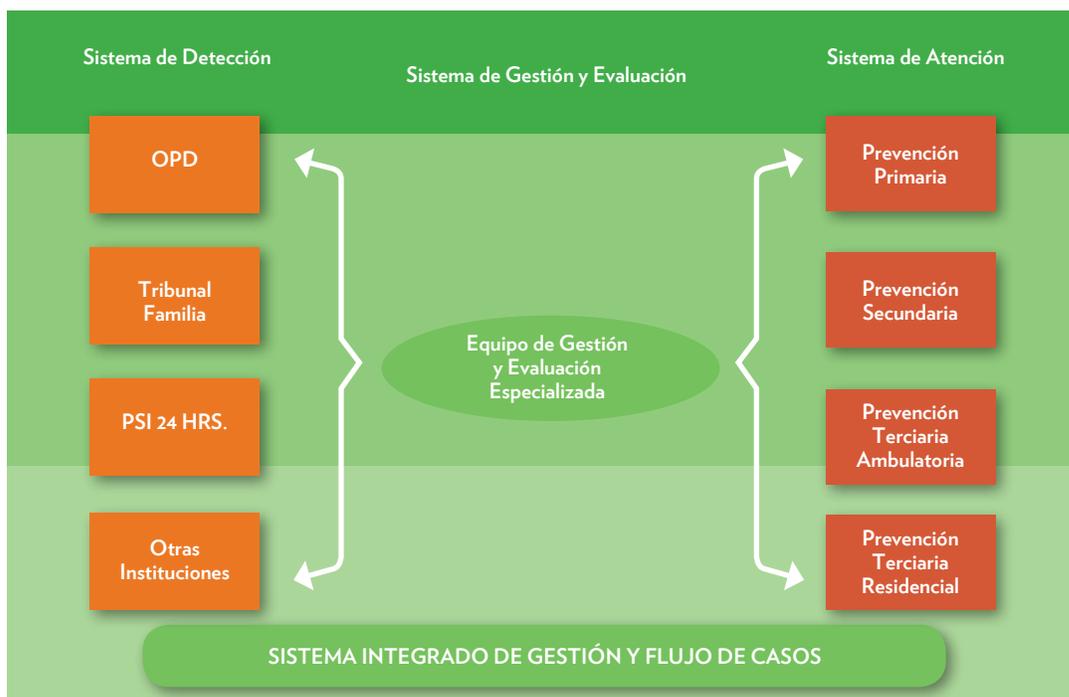
Esto podría implicar la creación dentro del contexto del Programa 24 Horas de equipos de evaluación y gestión de casos fortalecidos que se especialicen en la evaluación tanto de situaciones de vulneración como de inicio en carrera delictiva, que cuente con las herramientas técnicas entre estos instrumentos de evaluación validados para los distintos ámbitos, formación en evaluación jurídica/forense y acceso a información mediante sistema TIC que permita realizar seguimiento sistemático del caso y que conforme una plataforma de flujo única. Este debiera ser el responsable de la gestión del caso en el sistema hasta que las familias egresen del mismo, correspondiéndoles la función de evaluar cada vez que sea requerido, actualizar evaluaciones de acuerdo a las necesidades técnicas y ser el medio de conexión entre tribunales de familia y los distintos dispositivos de las redes de atención sociales y de infancia.

Dado el alto volumen de casos presentes en algunas comunas del país, se requiere una coordinación efectiva entre los distintos dispositivos con criterios comunes y flujo de información constante. La mayoría de los casos no son nuevos para el sistema, por ende, existen evaluaciones y diagnósticos previos de los cuales es factible obtener información de relevancia para que el equipo de gestión y evaluación pueda integrar los hallazgos y generar procedimientos únicos y no tener que iniciar diagnósticos en todos los casos con cada nuevo ingreso a PSI 24 Horas o a Tribunales de Familia. Todos estos criterios relativos a aspectos técnicos de cuándo evaluar y con qué metodología, cargas de trabajo, tiempos de respuesta, coordinaciones requeridas; deben ser revisados, para evitar la actual situación de múltiples flujos, sobre intervención y desconocimiento del quehacer de las distintas instituciones involucradas en el mismo caso.

A continuación se presenta un esquema, donde se advierte de manera simplificada como el equipo de Gestión y Evaluación Especializada debiera relacionarse con las instancias de detección de casos e integrar el flujo de información.

11

Gráfico n° 1 esquema del equipo de Gestión y Evaluación Especializada y su relación con las instancias de detección de casos.



c. Área de Intervención de Casos

La propuesta de intervención contempla como criterio fundamental un enfoque preventivo en los cuatro niveles que se han utilizado en este estudio (temprano, primario, secundario y terciario) y las acciones de distintos actores públicos responsables de la implementación (Infancia/Protección Social, Salud, Educación o Prevención del Delito) con una visión a largo plazo que aloja la coordinación del sistema en el Ministerio de Desarrollo Social quien será el responsable de entregar la mayor cantidad de la oferta y será quien gestione el sistema de protección especializada en su conjunto.

A nivel de prevención temprana y primaria es requerido el trabajo en los ámbitos de salud y protección social. La plataforma actual que brinda el programa Chile Crece Contigo, se advierte como la más idónea, dado su nivel de cobertura y despliegue programático a lo largo de casi 10 años de ejecución y en 356 comunas del país cubriendo al 60% de familias más vulnerables. En este sentido, se debe insertar oferta de atención en prevención primaria en las comunas que muestren mayores ingresos a Tribunales de Familia y PSI 24 Horas por las causales de “inimputables” e “infractores” debiendo ponderar las variables de vulneración y calificación socioeconómica (estos criterios deben ser parte de un modelo de gestión unificado de esta política a cargo del MDS).

El Programa Chile Crece Contigo presenta un enfoque basado en evidencia y, si bien no ha sido evaluado en términos de determinar su impacto, es la única política pública unificada a nivel país que presenta estándares de calidad, alcance territorial e intersectorialidad, en la cual es plausible insertar algunas iniciativas de prevención temprana y primaria que aparte de demostrar resultados en generar competencias parentales/parentales e inclusión social, implican un efecto de prevención de delito a largo plazo.

El programa “Nurse Family Program”, por ejemplo, identificado en la revisión sistemática como práctica efectiva cumple los criterios de otorgar una atención intensiva de calidad desde el embarazo hasta los 2 años de edad, con un enfoque biopsicosocial

con alto énfasis en integración social, el cual ha demostrado resultados en la disminución del estrés de la madre, disminución de los conflictos y/o violencia familiar, disminución de la negligencia parental, y promoción de adecuados cuidados y lactancia, entre otros resultados significativos. Al realizar estudios de seguimiento de entre 15 años y 19 años, se evidenció menores tasas de arresto, menos condenas en el sistema de justicia penal y uso de sustancias entre los NNA con madres que habían participado en el programa (Olds et al., 1998; Eckenrode et al., 2010).

En este sentido, la recomendación implica replicar dicha práctica, ya sea a través de la implementación de la licencia del programa o de la revisión de los componentes y estrategias del mismo, para adaptarlo a la oferta actual que presenta Chile Crece Contigo en el área de acompañamiento a madres y lactantes del programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB) y de los programas de Apoyo al Recién Nacido(a) (PARN). Asimismo, en este nivel se sugiere el “Programa de Parentalidad Positiva” (Triple P), el que opera en los términos previamente descritos en este estudio. Este último programa presenta la ventaja de que a pesar de ser un programa de formación bajo licencia, tiene un costo único de acuerdo al nivel capacitado, lo cual permite a los profesionales aplicar el modelo libremente. Los especialistas de Triple P pueden trabajar en diversos equipos multidisciplinarios del área de salud, educación, infancia, programas psicosociales de apoyo comunitario.

En este contexto, resultaría importante que se capacite a los profesionales de programas de Chile Crece Contigo que trabajan en la red de salud, en contextos de jardines infantiles y quienes están encargados de brindar apoyo en los hogares familiares. En general, Triple P presenta una alta potencialidad para ser implementado en cualquier red de atención que trabaje con familias, ya sea generando equipos nuevos o insertándose en programas ya existente. Es destacable, por ejemplo, la iniciativa implementada en la comuna de Peñalolén donde se capacitó a profesionales de la red Sename para implementar este modelo como refuerzo a la intervención usual que brindan dichos dispositivos a nivel de prevención secundaria. En este caso, se promueve que se instale a nivel primario, asumiendo la lógica que entre más temprano es el apoyo a las familias mejores resultados y retorno a largo plazo.

Por otra parte, para la red educativa, la revisión de programas indicó que existen al menos cuatro iniciativas que han demostrado evidencia y que podrían ser adoptados como prácticas por parte de colegios que presentan mayores niveles de vulnerabilidad y riesgo social. En este sentido y dado que la oferta debe ser coordinada, se debe promover que exista relación constante y efectiva entre Protección Social y Educación, bajo lógica de sustitución de oferta en casos que no sea factible tener las distintas modalidades funcionando en una misma comuna o de complementariedad y refuerzo de la misma en comunas donde se requiera una respuesta de atención más intensiva.

Estos programas aplicables son: “Promoting Alternative Thinking Strategies”, “Highscope Preschool y Olweus Bullying Prevention Program” y “Lifeskills Training” que trabajan con NNA desde los 3 años en adelante –según el programa– y parten generando estrategias de que van desde la prevención temprana hasta prevención de índole secundaria. Todos ellos orientados a generar motivación y adherencia escolar, disminución de conflicto y violencia (bullying), y algunos de ellos apoyan a los/las alumnos/as para mejorar el rendimiento académico. Pueden ser ejecutados durante un año escolar y presentan distintos niveles de acompañamiento de acuerdo al nivel cursado (básica o media). La importancia de estos programas, al igual que todos los propuestos anteriormente, aluden a que si bien no declaran explícitamente en sus objetivos la disminución de conductas delictivas, han demostrado ser eficaces en esta área, por ende, cumplen sus objetivos y metas para los cuales fueron diseñados más un efecto agregado en prevención de conductas transgresoras y/o delictivas a largo plazo.

A nivel de prevención secundaria la presente propuesta describe varios posibles cursos de acción, dado que no se cuenta con toda la información necesaria para asumir una respuesta única, más aun, en un escenario de política pública en revisión y con constantes propuestas de cambios de institucionalidad.

La oferta actual de infancia, centrándose en los programas protección de derechos, corresponde mayoritariamente a los Programas de Prevención Focalizada (PPF), Programas de Intervención Especializada (PIE) junto a los 2 dispositivos complementarios Programa de Reinserción Educativa (PDE) y Programas para abordar el consumo problemático de drogas y alcohol (PDC). Estos dispositivos son la actual oferta “fortalecida” de Sename en el programa 24 Horas. Como se señaló anteriormente, la modalidad PIE 24 Horas es la única oferta del área de protección que “atiende a niños/as y adolescentes

11

menores de 14 años que cometen ilícitos por los que resultan inimputables ante la ley; población de niños/as y adolescentes que presentan reingresos alternantes entre vulneración de derechos e infracción de norma (cuando éstas no constituyen delitos que ameriten sanción); y población que presenta reingresos por infracción de normas, al tratarse de faltas entre los 14 y 16 años” (Sename, 2015). No obstante, no presenta un modelo de intervención realmente especializado que al menos desde la conceptualización teórica y metodológica incluya la disminución de las conductas transgresoras/delictivas.

En base de estas circunstancias y considerando que no existen evaluaciones rigurosas de impacto de los programas de protección de Sename que den cuenta de resultados favorables, se plantean dos líneas de acción factibles, una orientada a especializar la modalidad de atención de la triada PIE-PDC-PDE y la otra menos factible, en el actual contexto, consistente en introducir programas basados en evidencia toda la red de colaboradores de Sename. En la primera opción es factible incentivar cambios a corto plazo en las orientaciones técnicas de los mismos que permita la inclusión de estrategias de intervención que trabajen con las familias y los NNA en disminución de riesgos sociodelictivos y generación de factores protectores.

Existe el antecedente de la implementación del programa de Terapia Familiar Funcional durante 3 años aproximadamente en la modalidad PDC del programa Vida Nueva (actual Programa 24 Horas), por ende, bajo ciertas condiciones es factible lograr avances significativos, no obstante, también es cierto que sin una estructura institucional acorde al desafío, dichas experiencias se reducen al índole “pilotos”, breves y sin posibilidad de lograr una implementación real. Esto sucedió con TFF en Chile, dado la imposibilidad de la institución ejecutora de mantener al equipo profesional especializado. Por ende, las barreras de entrada para este tipo de programas corresponden a un sistema técnico financiero extemporáneo incapaz de dar una respuesta eficiente y moderna más que a la inviabilidad de que las instituciones u ONGs del área puedan implementarlas.

En la segunda línea de acción que implicaría renovar todas las modalidades posibles dentro del área de protección de derechos, no solo se requeriría una modificación del sistema de subvenciones, sino un servicio nuevo que tenga como prioridad la intervención de calidad demostrada en evidencia por sobre enfoques intuitivos de índole generalistas. En este sentido, la sugerencia es mirar las prácticas que se han revisado en este estudio, enfatizándose que las estrategias de intervención no difieren tanto en su estructura, pero si en su intensidad y flexibilidad para atender situaciones de vulneración y de infracción de ley, debido a que el enfoque adecuado para ambas debe considerar una mirada ecológica y con fuerte énfasis en generar dinámicas protectoras y positivas en el ambiente familiar y social próximo de los adolescentes. Como se manifestó a lo largo de esta investigación, la división en los casos de mayor complejidad entre vulneración y transgresión es difusa y casi inexistente, sin embargo, eso no implica intervenir en reparación y restitución de derechos de manera única y prioritaria cuando existen dinámicas delictivas en los adolescentes y su círculo social próximo.

En alusión a lo anterior, hoy en Chile no existe una modalidad programática que se haga cargo con un modelo idóneo de ambas áreas por igual, ya sea en una única estrategia de trabajo familiar integral o de ofertas complementarias dadas por la misma institución. En esta vía, reformular los programas de protección para que asuman la intervención de inimputables e infractores no sancionados penalmente es una de las posibilidades de política pública, dado que la división entre inimputables de infractores no sancionados es ficticia desde la lógica de la intervención, dado que los mismos programas intervienen a lo largo del ciclo evolutivo de los NNA desde los 10 a los 17 años apropiadamente, ajustándose las estrategias al nivel de desarrollo de las familias y del nivel de maduración del adolescente.

En otra área, complementaria a la red de atención de Sename, el programa de Terapia Multisistémica dependiente de la Subsecretaría de Prevención del Delito se configura como la respuesta de calidad e idónea a nivel de prevención secundaria y terciaria no residencial. Ya se problematizó anteriormente respecto a las características del programa y la lógica de sus criterios de inclusión/exclusión, objetivos de tratamiento y su efectividad.

Sin embargo, como la mejor respuesta estatal a la problemática de los NNA inimputables se constata que de 2 mil NNA aproximadamente identificados en el sistema, MST solo atendió al 9 % de los casos inimputables detectados en el PSI 24 Horas en el año 2015 (179 de 1939 NNA).

En referencia a esto, no se cuenta con la información necesaria para establecer la razón exacta de esta cifra de cobertura, lo cual implica hipotetizar las posibles causas. La primera corresponde a que MST no se encuentra implementado en todas

las comunas del país, por ende, no es factible que pueda cubrir la cifra total reportada, no obstante, a pesar de esto, MST cubre el 60% de comunas con mayores ingresos de NNA inimputables e infractores. Asumiendo que eso implica que podría potencialmente atender al 60% de los inimputables del país, esto implicaría el ingreso de unos 900 casos más bajo esta lógica. En esta línea de análisis, el hecho de enmascarar situaciones de riesgo bajo exclusivamente la categoría de vulneración implica que en muchos casos que se requeriría un enfoque como MST no se acceda a él, y que solo en circunstancias donde los programas de protección asuman que no pueden abordar las situaciones delictivas se origine una derivación idónea. A esto suma el hecho de que el equipo EDT solo puede acceder a los casos que no se encuentren vigentes en la red Sename, por ende, si un caso vigente requiere MST no existe un mecanismo inequívoco que permita “re derivar”.

Por ende, en vista de todos estos antecedentes, se advierte a corto y mediano plazo la necesaria revisión y reformulación de lineamientos del programa 24 Horas, para que existan criterios unificados de evaluación, conceptualización del caso y derivación a la oferta más idónea. Esto implica alinear al sistema judicial (tribunales de familia) con las instituciones que brindan la oferta de atención e identificar las problemáticas principales con una mirada realmente intersectorial y unificada, que subsane la actual dicotomía de “vulneración versus infracción”. En este sentido, tanto para inimputables como para cualquier otro NNA vulnerado o ingresado como infractor, deben existir respuestas únicas de reparación, pero las conductas infractoras deben ser abordadas a través de intervenciones especializadas como MST u otro similar en primera instancia, y ser complementada con oferta de reparación, ya sea en paralelo o en instancias posteriores al egreso de MST, evitando la sobre intervención y la derivación a instancias que no cumplan técnicamente con las necesidades de los NNA y sus familias.

Hacer más eficiente el actual sistema de atención 24 Horas es prioritario ya que en ámbito de protección de infancia y de prevención de delito es la única iniciativa capaz de posicionarse como modelo de trabajo intersectorial para ser sustento a mediano y largo plazo una nueva institucionalidad.

Por último, dentro del ámbito de prevención terciaria, los casos que son ingresados a centros residenciales de Sename, aunque son pocos, denotan situaciones de la más alta complejidad, donde una gran acumulación de factores de riesgo y situaciones de exclusión y vulneración se encuentran presentes. Por esta razón, la propuesta de política pública en esta área consiste en la mejora del sistema residencial, tan cuestionado actualmente, debiendo generarse las condiciones idóneas desde la infraestructura misma de los centros hasta cambios en el perfil de competencias de los profesionales que trabajan en estos.

Lo residencial en una nueva institucionalidad también puede ser una alternativa de calidad con un énfasis terapéutico efectivo si lograrse contener los elementos necesarios para lograr inclusión y no mayor exclusión social de la que presentaban los NNA antes de ingresar a las residencias. De partida, se requiere equipos multidisciplinarios estables, de dedicación exclusiva, con alta especialización en el área de salud mental, atención especializada en el manejo consumo problemático de drogas y alcohol, el abordaje de conductas infractoras y gestión de casos complejos.

Deben existir distintas líneas de intervención, partiendo por atención médica de calidad donde médicos familiares y psiquiatras infantiles con experiencia en población infantil en riesgo social generen planes de intervención con monitoreo constante de los mismos. Esto considera el manejo de posibles patologías psiquiátricas en formación y la intervención de consumo problemáticos de drogas. Estos especialistas deben ser estables y responsables del manejo médico de los casos, evitándose la lógica de tener profesionales por horas que implican escasa capacidad de monitoreo y adherencia a los mismos.

En el área psicosocial se requiere la implementación de líneas de trabajo de intervención cognitivo conductual con los NNA, las cuales buscan desarrollar habilidades interpersonales y de comunicación, reducir la impulsividad, aprendizaje de técnicas de resolución de problemas y reestructuración de estilos de pensamiento, entre otros (Dobson, 2009). Asimismo, se requiere un trabajo intensivo con los adultos cuidadores del NNA orientado a mejorar aspectos de las dinámicas familiares, reducir estrés psicosocial y generar competencias en ellos para que cumplan su rol protector. Para esto se debe considerar profesionales psicólogos/as y asistente sociales con especialización en enfoques que han demostrado efectividad para el trabajo con familias disfuncionales.

Asimismo, las intervenciones deben vincular lo residencial con el contexto comunitario. Así, la internación, si bien debe consistir en el último recurso, se debe configurar como alternativa de tratamiento y no de incapacitación a través de una medida

11

coercitiva judicial “camuflada”. Por ende, el vínculo con la comunidad es central y para esto se debe generar coordinación con los programas de la red ambulatoria de infancia que apoyen activamente el tratamiento de índole residencial con fines de lograr inserción social (incluir a redes municipales, sanitarias, educativas, etc.).

En este sentido, opciones intermedias a lo residencial o que incluso podrían configurarse como tratamiento de continuidad post residencial corresponde a iniciativas de acogida especializadas de índole “Foster Care” donde se trabaja con familias de acogidas al mismo tiempo que se capacita a las familias de origen, con una duración de 6 a 9 meses de intervención intensiva. El equipo de tratamiento del Foster Care está dirigido por un supervisor del programa que también proporciona apoyo intensivo y consulta a los padres de crianza temporal. El equipo de tratamiento también incluye un terapeuta familiar, un terapeuta individual, un entrenador de habilidades infantiles, y un contacto telefónico diario personal. El equipo se reúne semanalmente para revisar el progreso de cada caso, revisar la información cotidiana sobre el comportamiento recopilada por teléfono y ajustar el plan de tratamiento individualizado del niño (CrimeSolutions, 2016).

En suma, el contexto residencial debe ofrecer programas educativos, culturales y de recreación de calidad, estas actividades son muy relevantes como apoyo a la práctica terapéutica, debiendo ocupar la mayoría de los tramos temporales donde el NNA no está participando de intervenciones prácticas terapéuticas. Esta oferta debe estar acorde a los intereses, motivaciones y ciclos evolutivos de los NNA y requieren ser impartidas por profesionales o en su defecto por técnicos capacitados y supervisados por los profesionales del centro.

Esto implica colocar al contexto residencial como una opción válida, terapéutica, acotada y alineada con la trama socio comunitario y las diversas redes de protección social y no como una “cárcel para niños” como manifestaron algunos de los profesionales de la red entrevistados para el estudio.

Gráfico° 2. Representación de la oferta de atención según nivel de prevención e instituciones integrantes de la propuesta modelo.



El esquema anterior resume de manera sucinta la propuesta planteada en relación a los niveles de prevención y los distintos actores claves en la implementación. Se advierte la concurrencia de al menos 3 ámbitos sectoriales de manera uniforme: Ministerio de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Servicios Sociales que implementa el programa Chile Crece Contigo; el futuro Servicio de Nacional de Protección Especializada para Niños/as (SPE), también dependiente de dicha cartera; el Ministerio de Educación a través de la oferta actual, más los programas sugeridos a implementarse para las distintas problemáticas asociados a los niveles de prevención de la deserción escolar; y el Ministerio de Salud, que debiese implementar bajo esta lógica programas especializados para NNA con problemas psiquiátricos y de consumo problemático de drogas y alcohol para NNA en riesgo social.

El cuarto actor (Subsecretaría de Prevención del Delito –SPD–) se inserta dado el grado de especialización logrado en la implementación de un programa basado en evidencia, destinados a población NNA de alto riesgo sociodelictivo como es el caso de Terapia Multisistémica, lo cual lo posiciona como un actor de relevancia en los ámbitos de prevención secundaria y terciaria. No obstante, su inclusión en esta propuesta se advierte a corto y mediano plazo, dado que el futuro Servicio de Protección Especializada podría en su momento incluir una oferta de similares características y calidad a la de MST.

Como conclusión, se hace indispensable enfatizar que existen amplias oportunidades de perfeccionamiento que van desde el corto al largo plazo. En un futuro cercano el Servicio Nacional de Protección Especializada se posiciona como una instancia prometedora para lograr generar las condiciones y capacidades para tener programas de calidad que demuestren resultados en sus respectivas áreas de acción. Esto, sin embargo, se advierte como una reforma de gran envergadura que debe ir implementándose gradualmente, no obstante, desde ya es factible perfeccionar el esquema actual siguiendo lineamientos comunes que tiendan hacia:

- La utilización de enfoques familiares orientados al desarrollo de factores protectores y competencias individuales/ sociales con todos los miembros significativos del grupo familiar (no solo con el NNA).
- Intervenciones en el contexto sociocomunitario donde vive el NNA y su familia, esto implica una mirada ecosistémica de barrio, escuela, redes de apoyo social y sanitario, etc.
- La aplicación de métodos, enfoques o estrategias efectivas entre estas: técnicas cognitivas conductuales, intervención familiar, mentoring, entrenamiento parental, etc.
- La especialización técnica, contando con profesionales certificados en alguno de los modelos de intervención que han demostrado efectividad. La relevancia de esto obliga a contar solo con profesionales, no debiéndose endosar la responsabilidad de los casos a personas no calificadas (como ocurre en el actual sistema).
- El ajuste de las características y la intensidad de las intervenciones para satisfacer las necesidades y recursos de la familia (intervención más allá de horario y contexto de “oficina” y con planes de trabajo “pre armados”).
- Incluir la transgresión de ley, independiente de la edad del NNA, como un objetivo dentro del plan de intervención en armonía con los objetivos de restitución de derechos y reparación de daño social.
- Generar instancias de efectivas de atención en salud mental y de consumo problemático de drogas en los programas de la red, solo cuando los programas no cuenten con estas especialidades en sus líneas de intervención se debe derivar a los servicios pertinentes que deben contar con esta oferta.

12

12. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

12.1 Referencias de la sección “Antecedentes del estudio”

- Akers, R.L. (2009). *Social learning and social structure. A general theory of crime and deviance*. New Brunswick. New Jersey: Transaction Publishers.
- Blumstein, A., Cohen, J., Roth, J., y Visher, C. (eds.) (1986). *Criminal Careers and Careers Criminals*. Washington, DC.:National Academy Press.
- Boutwell, B. B., Barnes, J. C., Deaton, R., & Beaver, K. M. (2013). On the evolutionary origins of life-course persistent offending: A theoretical scaffold for Moffitt’s developmental taxonomy. *Journal of theoretical biology*, 322, 72-80.
- Catalano, R. F., y Hawkins, J. D. (1996). A theory of antisocial behavior. *Delinquency and crime: Current theories* (1996), 149.
- Cornejo, W. (2010). Resiliencia: una definición. *Revista Electrónica Athenea*, 2.
- Elder, G. H. (1998). The life course as developmental theory. *Child development*, 69(1), 1-12.
- Elliott, D. S., Wilson, W. J., Huizinga, D., Sampson, R. J., Elliott, A., y Rankin, B. (1996). The effects of neighborhood disadvantage on adolescent development. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 33(4), 389-426.
- Farrington, D. P. (2003). Developmental and life course criminology: Key theoretical and empirical issues the 2002 Sutherland Award address. *Criminology*, 41(2), 221-225.
- Farrington, D. P., Ttofi, M. M., & Piquero, A. R. (2016). Risk, promotive, and protective factors in youth offending: Results from the Cambridge study in delinquent development. *Journal of Criminal Justice*, 45, 63-70.
- Glueck, S., y Glueck, E. (1950). Unraveling juvenile delinquency. *Juv. Ct. Judges J.*, 2, 32.
- Hein, A., Blanco, J., y Mertz, C. (2004). *Factores de riesgo y delincuencia juvenil: revisión de la literatura nacional e internacional*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Hemphill, S. A., Heerde, J. A., & Scholes-Balog, K. E. (2016). Risk factors and risk-based protective factors for violent offending: a study of young Victorians. *Journal of criminal justice*, 45, 94-100.
- Huizinga, D., Weiher, A. W., Espiritu, R., y Esbensen, F. (2003). *Delinquency and crime*. In *Taking stock of delinquency* (pp. 47-91). Springer Us.
- Jennings, W.G., Loeber, R., Pardini, D.A., Piquero, A. R. and Farrington, D.P. (2016) *Offending from Childhood to Young Adulthood: Recent Results from the Pittsburgh Youth Study*. New York: Springer.
- Karoly, L. A., y Levaux, H. P. (1998). *Investing in our children: What we know and don’t know about the costs and benefits of early childhood interventions*. Rand Corporation.
- Laub, J. H., y Sampson, R. J. (1993). Turning points in the life course: Why change matters to the study of crime. *Criminology*, 31(3), 301-325.
- Loeber, R., y Farrington, D. P. (2001). *Child delinquents: Development, intervention, and service needs*. Sage.
- Loeber, R., Farrington, D.P., Stouthamer-Loeber, M., & White, H.R. (2008). *Violence and serious theft: Development and prediction from childhood to adulthood*. New York: Routledge.
- McGee, T. R., Farrington, D. P., Homel, R., & Piquero, A. R. (2015). Advancing knowledge about developmental and life-course criminology. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 48(3), 307-313.

- Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. *Psychological review*, 100(4), 674.
- Patterson, G. R., Forgatch, M. S., Yoerger, K. L., y Stoolmiller, M. (1998). Variables that initiate and maintain an early-onset trajectory for juvenile offending. *Development and psychopathology*, 10(03), 531-547.
- Piquero, A. R. (2015). What we know and what we need to know about developmental and life-course theories. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 48(3), 336-344.
- Piquero, A. R., Farrington, D. P., Nagin, D. S., & Moffitt, T. E. (2010). Trajectories of offending and their relation to life failure in late middle age: Findings from the Cambridge Study in Delinquent Development. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 47(2), 151-173.
- Redondo, S., Martínez, A., y Andrés, A. (2011). Factores de éxito asociados a los programas de intervención con menores infractores. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Requena, L. (2014). Principios Generales de Criminología del Desarrollo y las Carreras Criminales. Bosch Editor, Barcelona.
- Sampson, R. J. y Laub, J. H. (1993). *Crime in the Making. Pathways and turning points through life*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Thornberry, T. P., y Krohn, M. D. (2001). The Development of Delinquency. In *Handbook of youth and justice* (pp. 289-305). Springer US.
- Tofi, M. M., Farrington, D. P., Piquero, A. R., Lösel, F., DeLisi, M., & Murray, J. (2016). Intelligence as a protective factor against offending: A meta-analytic review of prospective longitudinal studies. *Journal of Criminal Justice*, 45, 4-18.
- Wasserman, G. A., Keenan, K., Tremblay, R. E., Coie, J. D., Herrenkohl, T. I., Loeber, R., y Petechuk, D. (2003). Risk and protective factors of child delinquency. *Child delinquency bulletin series*, 1-14.
- Werth, F. (2006). *Prevención social del delito: pautas para una intervención temprana en niños y jóvenes*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

12.2 Referencias revisión normativa

Referencias bibliográficas

- Bacigalupo, E (1999). *Derecho penal, parte general*. Ed. Hammurabi, Buenos Aires.
- Biblioteca del congreso nacional. (2005a). Historia de la ley 20.084. Disponible en: <http://www.bcn.cl/leychile/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/680/1/HL20084.pdf> Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016
- Blakeman, I (2016). The youth justice system of England and Wales. Disponible en línea en: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No78/No78_13VE_Blakeman.pdf. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016
- Cury, E (2005). *Curso de Derecho Penal Chileno*. Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Gobierno de España, (2016). Entidades locales. Disponible en línea en: https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016
- Gov.UK, (2016a). Age of criminal responsibility. Disponible en línea en: <https://www.gov.uk/age-of-criminal-responsibility>. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016

12

Gov.UK, (2016b). What happens if a child under 10 breaks the law?. Disponible en línea en: <https://www.gov.uk/child-under-10-breaks-law>. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016

Gov.UK, (2016c). Youth crime prevention programmes. Disponible en línea en: <https://www.gov.uk/youth-crime-prevention-programmes/what-these-programmes-are-and-how-they-work>. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016

Gov.UK, (2016d). Youth offending teams. Disponible en línea en: <https://www.gov.uk/youth-offending-team>. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016

Gov.UK, (2016e). If your child is taken into care. Disponible en línea en: <https://www.gov.uk/if-your-child-is-taken-into-care/care-proceedings>. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016

Gov.UK., (2016f). What happens if your child gets in trouble with the police. Disponible en línea en: <https://www.gov.uk/if-your-child-is-taken-into-care/care-proceedings>. Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016

Náquira, J. (2016). Derecho penal chileno, parte general, tomo I. Segunda edición. Thomson Reuters, Santiago.

Roxin, C. (1997). Derecho Penal, parte general. Primera edición. Ed. Civitas, Madrid.

Santana Vega, D. "La directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas: análisis y crítica". En: "Nova Et Vetera", 20(64), p. 211 Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3897644.pdf>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016

Simpson, M. Fast, E. Wegner-Lohin, J. Trocmé, N. (2014). Québec child welfare system. Canadian child welfare research portal. Disponible en línea en: http://cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/QC_final_infosheet_0.pdf Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016

Tantaleán Odar, R. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. Derecho y Cambio Social, 13(43), p. 1-37.

Vásquez-Pastor, L. (2016). El ingreso de menores con problemas de conducta en centros específicos de protección. Disponible en línea en: <http://polipapers.upv.es/index.php/reinad/article/view/5906/6800>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016

Normas de derecho internacional

Convención de los derechos del niño (1990). Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1uvqj>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016

Declaración de los derechos del niño (1959). Disponible en línea en: <http://www.humanium.org/es/declaracion-de-los-derechos-del-nino-texto-completo/>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016

Directrices de las Naciones unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (1990). Disponible en línea en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/PreventionOfJuvenileDelinquency.aspx>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016

Observaciones generales del comité de derechos del niño de las naciones unidas, (2001). Observación general n° 10. "Los derechos del niño en la justicia juvenil". Disponible en línea en: <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016

Reglas mínimas de las naciones unidas para la administración de la justicia de menores (1985). Disponible en línea en: <https://www.unicef.org/panama/spanish/7972.htm>. Fecha de consulta: 01 de diciembre de 2016.

Normas legales nacionales

Código penal chileno (1874). Disponible en: <http://bcn.cl/1lzd5>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Decreto Ley 2465 (1979). Crea el servicio nacional de menores y fija texto de su ley orgánica. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1vctq> Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Ley 16.618 (1967). Ley de menores. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1uyd5>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Ley 19.968 (2004). Crea los tribunales de familia. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1lzd5>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Ley 20.032 (2005). Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1v00f>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Ley 20.084 (2005). Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Disponible en línea en: <http://bcn.cl/1m0pj>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Normas de derecho comparado

España

Ley orgánica 1/1996. Protección jurídica del menor. Disponible en línea en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/lo1-1996.html. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Ley orgánica 5/2000. Reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Disponible en línea en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo5-2000.html. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Ley orgánica 8/2015. Modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Disponible en línea en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/557001-lo-8-2015-de-22-jul-modificacion-del-sistema-de-proteccion-a-la-infancia.html. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Ley de enjuiciamiento civil (2000). Disponible en línea en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-323-consolidado.pdf> Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Provincia de Québec, Canadá.

Criminal Code (1985). Disponible en línea en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>

Youth protection act (2016). Disponible en línea en: <http://canlii.ca/t/kncl>

Inglaterra y Gales

Children and Young Persons Act (1933). Disponible en línea en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/23-24/12>. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

Crime and disorder act (1998). Disponible en línea en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents> Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016

12

12.3 Referencias revisión sistemática

Artículos

Ahrens, Kym R., David Lane DuBois, Laura P. Richardson, Ming-Yu Fan, and Paula Lozano. (2008). "Youth in Foster Care With Adult Mentors During Adolescence Have Improved Adult Outcomes." *Pediatrics* 121(5):246-52.

Armeliuss B.-Å., Andreassen T.H (2007). Cognitive-behavioral treatment for antisocial behavior in youth in residential treatment. *Cochrane Database System Review*, 4. doi: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD005650.pub2/abstract>

Asscher, JJ; Dekovic, M; Manders, W; van der Laan, PH; Prins, PJM; van Arum, S. (2014). Sustainability of the effects of multisystemic therapy for juvenile delinquents in The Netherlands: effects on delinquency and recidivism. *Journal of Experimental Criminology*, 10, 227-243. doi: 10.1007/s11292-013-9198-8

Averdijk, M., Zirk-Sadowski, J., Ribeaud, D., Eisner, M. (2016). Long-term effects of two childhood psychosocial interventions on adolescent delinquency, substance use, and antisocial behavior: a cluster randomized controlled trial. *Journal of Experimental of Criminology*, 12, 21-47. doi: 10.1007/s11292-015-9249-4.

Baglivio M.T., Jackowski K., Greenwald M.A., Wolff K.T. (2014). Comparison of multisystemic therapy and functional family therapy effectiveness: A multiyear statewide propensity score matching analysis of juvenile offenders. *Criminal Justice and Behavior*, 41(9), 1033-1056. doi: <https://doi.org/10.1177/0093854814543272>

Bergseth, KJ; Bouffard, JA (2013). Examining the effectiveness of a restorative justice program for various types of juvenile offenders. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 57, 1054-1075. doi: 10.1177/0306624X12453551.

Brännström L., Kaunitz C., Andershed A.-K., South S., Smedslund G (2016). Aggression replacement training (ART) for reducing antisocial behavior in adolescents and adults: A systematic review. *Aggression and Violent Behavior*, 27, 30-41. doi: 10.1016/j.avb.2016.02.006

Bergström M., Højman L. (2016). Is multidimensional treatment foster care (MTFC) more effective than treatment as usual in a three-year follow-up? Results from MTFC in a Swedish, 19(2), 219-235. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13691457.2015.1030361>

Borduin, CM; Dopp, AR (2015). Economic impact of multisystemic therapy with juvenile sexual offenders. *Journal of Family Psychology*, 29, 687-696. doi: 10.1037/fam0000113

Burns, B. J., Howell, J. C., Wiig, J. K., Augimeri, L. K., Welsh, B. C., Loeber, R., y Petechuk, D. (2003). Treatment, Services, and Intervention Programs for Child Delinquents. *Child Delinquency Bulletin Series*.

Center for Substance Abuse Prevention. (2000). "Mentoring Initiatives: An Overview of Mentoring." Rockville, Md.: Center for Substance Abuse Prevention, Substance Abuse and Mental Health Services, U.S. Department of Health and Human Services.

Channing-Bete (2016). Paths prevention program. Disponible en línea en: <http://www.channing-bete.com/prevention-programs/paths/paths.html>. Fecha de consulta: 05 de diciembre de 2016

Dobson, K. S. (Ed.). (2009). *Handbook of cognitive-behavioral therapies*. Guilford Press.

Douglas-Siegel JA, Ryan JP (2013). The effect of recovery coaches for substance-involved mothers in child welfare: Impact on juvenile delinquency. *Journal of Substance Abuse Treatment*, 45, 381-387. doi: 10.1016/j.jsat.2013.05.010.

Dopp, A. R., Borduin, Ch. M., Wagner, D. V., Sawyer, A. M. (2014). The economic impact of multisystemic therapy through midlife: A cost-benefit analysis with serious juvenile offenders and their siblings. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 82(4), 694-705. doi: 10.1037/a0036415.

- Eby, L. T. (1997). Alternative forms of mentoring in changing organizational environments: A conceptual extension of the mentoring literature. *Journal of Vocational Behavior*, 51(1), 125-144.
- Esbensen F.-A., Peterson D., Taylor T.J., Freng A., Osgood D.W., Carson D.C., Matsuda K.N. (2011). Evaluation and evolution of the gang resistance education and training (G.R.E.A.T.) program. *Journal of School Violence*, 10(1), 53-70. doi: 10.1080/15388220.2010.519374
- Gillis, HL; Gass, MA (2010). Treating juveniles in a sex offender program using adventure-based programming: A matched group design. *Journal of Child Sexual Abuse*, 19(1), 20-34. doi: 10.1080/10538710903485583
- Fumia, D., Drake, E., y He, L. (2015). Washington's coordination of services program for juvenile offenders: Outcome evaluation and benefit-cost analysis, (Doc. No. 15-09-1901). Washington State Institute for Public Policy.
- Great (2016). i. Gang resistance education and training program. Disponible en línea en: <https://www.great-online.org/Home/About/ElementarySchool>. Fecha de consulta: 05 de diciembre de 2016
- Greenwood, P. W. and Turner, S. (2011) Establishing effective community-based care in juvenile justice, in *juvenile justice: Advancing research, policy, and practice* (eds F. T. Sherman and F. H. Jacobs), John Wiley y Sons, Inc., (pp. 477-504). Hoboken, New Jersey.
- Haggerty K.P., McGlynn-Wright A., Klima T. (2013). Promising parenting programmes for reducing adolescent problem behaviours. *Journal of Children's Services*, 8(4), 229 - 243. doi: <http://dx.doi.org/10.1108/JCS-04-2013-0016>
- Haight, W; Bidwell, L; Choi, WS; Cho, M (2016). An evaluation of the Crossover Youth Practice Model (CYPM): Recidivism outcomes for maltreated youth involved in the juvenile justice system. *Children and Youth Services Review*, 65, 78-85. DOI: 10.1016/j.childyouth.2016.03.025
- Hawkins, JD; Oesterle, S; Brown, EC; Arthur, MW; Abbott, RD; Fagan, AA; Catalano, RF (2009). Results of a type 2 translational research trial to prevent adolescent drug use and delinquency: a test of communities that care. *Archives of Pediatrics y Adolescent Medicine*, 163(9), 789-98. doi: 10.1001/archpediatrics.2009.141.
- Krebs, CP; Lattimore, PK; Cowell, AJ; Graham, P (2010). Evaluating the juvenile breaking the cycle program's impact on recidivism. *Journal of Criminal Justice*, 38(2), 109-117. doi: 10.1016/j.jcrimjus.2010.02.008
- Kremer K.P., Maynard B.R., Polanin J.R., Vaughn M.G., Sarteschi C.M. (2014). Effects of after-school programs with at-risk youth on attendance and externalizing behaviors: A systematic review and meta-analysis. *Journal of Youth and Adolescence*, 44(3)
- Leschied, A. y Cunningham, A. (2002). *Seeking Effective Interventions for Serious Young Offenders: Interim Results of a Four-Year Randomized Study of Multisystemic Therapy in Ontario, Canada*. London, Canada: Centre for Children and Families in the Justice System.
- Livingstone N., Macdonald G., Carr N. (2013). Restorative justice conferencing for reducing recidivism in young offenders (aged 7 to 21). *The Cochrane database of systematic reviews*[electronic resource], 28(2), CD008898. doi: 10.1002/14651858.CD008898.pub2.
- Lundgren R., Amin A (2015). Addressing intimate partner violence and sexual violence among adolescents: emerging evidence of effectiveness. *The Journal of adolescent health : official publication of the Society for Adolescent Medicine*, 56(1), S42-50. doi: 10.1016/j.jadohealth.2014.08.012.
- Mayfield, J. (2011). Multisystemic therapy outcomes in an evidence-based practice pilot, (Doc. No. 11-04-3901). *Washington State Institute for Public Policy*.
- Meade B., Steiner B. (2010). The total effects of boot camps that house juveniles: A systematic review of the evidence. *Journal of Criminal Justice*, 38(5), 841-853. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2010.06.007>
- Milburn, NG; Iribarren, FJ; Rice, E; Lightfoot, M; Solorio, R; Rotheram-Borus, MJ... Duan, NH (2012). A Family intervention to reduce sexual risk behavior, substance use, and delinquency among newly homeless youth. *The Journal of Adolescent Health*, 50(4), 358-364. doi:10.1016/j.jadohealth.2011.08.009.

12

Milkman, H. B., y Wanberg, K. W. (2007). *Cognitive-behavioral treatment: A review and discussion for corrections professionals*. Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Corrections.

McCarter, SA (2016). Holistic representation: A randomized pilot study of wraparound services for first-time Juvenile offenders to Improve functioning, decrease motions for review, and lower recidivism. *Family Court Review*, 54, 250-260. DOI: 10.1111/fcre.12216

Oesterle, S; Hawkins, JD; Fagan, AA; Abbott, RD; Catalano, RF (2010). Testing the universality of the effects of the communities that care prevention system for preventing adolescent drug use and delinquency. *Prevention Science*, 11(4), 411-423. doi: 10.1007/s11121-010-0178-1.

Oesterle, S; Hawkins, JD; Fagan, AA; Abbott, RD; Catalano, RF (2014). Variation in the sustained effects of the communities that care prevention system on adolescent smoking, delinquency, and violence. *Prevention Science*, 15, 138-145. doi: 10.1007/s11121-013-0365-y

Petrosino, A; Turpin-Petrosino, C; Hollis-Peel, ME; Lavenberg, JG (2013). 'Scared Straight' and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency. *The Cochrane database of systematic reviews*[electronic resource], 4. doi: 10.1002/14651858.CD002796.pub2.

Piquero, A., Jennings, W. (2012). *Parent Training and the Prevention of Crime*. Oxford Handbooks Online. Recuperado 14 Diciembre 2016 de <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195398823.001.0001/oxfordhb-9780195398823-e-5>.

Rhew, IC; Hawkins, JD; Murray, DM; Fagan, AA; Oesterle, S; Abbott, RD; Catalano, RF (2016). Evaluation of community-level effects of communities that care on adolescent drug use and delinquency using a repeated cross-sectional design. *Prevention Science*, 17, 177-187. doi: 10.1007/s11121-015-0613-4

Ryan, JP; Hong, JS; Herz, D; Hernandez, PM (2011). Kinship foster care and the risk of juvenile delinquency. *Children and Youth Services Review*, Volume 32(12), 1823-1830. doi: 10.1016/j.childyouth.2010.08.003

Schwalbe, CS; Gearing, RE; MacKenzie, MJ; Brewer, KB; Ibrahim, R (2012). A meta-analysis of experimental studies of diversion programs for juvenile offenders. *Clinical Psychology Review*, 32, 26-33. doi: 10.1016/j.cpr.2011.10.002

Spruit, A., van Vugt, E., van der Put, C., van der Stouwe, T., y Stams, G.-J. (2016). Sports participation and juvenile delinquency: A meta-analytic review. *Journal of Youth and Adolescence*, 45, 655-671. <http://doi.org/10.1007/s10964-015-0389-7>

Tolan P, Henry D, Schoeny M, Bass A, Lovegrove P, Nichols E (2013). Mentoring Interventions to Affect Juvenile Delinquency and Associated Problems: A Systematic Review *Campbell Systematic Reviews*:10 DOI: 10.4073/csr.2013.10

Tolan, PH; Henry, DB; Schoeny, MS; Lovegrove, P; Nichols, E. (2014). Mentoring programs to affect delinquency and associated outcomes of youth at risk: A comprehensive meta-analytic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10, 179-206. doi: 10.1007/s11292-013-9181-4

Watters C., O'Callaghan P. (2016). Mental health and psychosocial interventions for children and adolescents in street situations in low- and middle-income countries: A systematic review. *Child Abuse y Neglect*, 60, 18-26. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.chiabu.2016.09.002>

Wagner, David V.; Borduin, Charles M.; Sawyer, Aaron M.; Dopp, Alex R (2014). Long-term prevention of criminality in siblings of serious and violent juvenile offenders: A 25-year follow-up to a randomized clinical trial of multisystemic therapy. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 82, 492-499. doi: 10.1037/a0035624

Wilson, H. A., y Hoge, R. D. (2013). The effect of youth diversion programs on recidivism a meta-analytic review. *Criminal Justice and Behavior*, 40, 497-518.

Wong J.S., Bouchard J., Gravel J., Bouchard M., Morselli C (2016). Can At-Risk Youth Be Diverted From Crime?: A Meta-Analysis of Restorative Diversion Programs. *Criminal Justice and Behavior*, 43(10), 1310 - 1329. doi: 10.1177/0093854816640835

Bancos de programas

Blueprints (2016). Disponible en línea en: <http://www.Blueprintsprograms.com/> Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016

CrimeSolutions (2016). Disponible en línea en: <https://www.crimesolutions.gov/> Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016

12.4 Referencias capítulo costo-beneficio

Aos, S. (2002). *Cost-benefit analysis for juvenile justice programs*. Program evaluation briefing series no. 4. Washington, DC: Justice Research y Statistics Association.

Aos, S., Lieb, R., Mayfield, J., Miller, M. y Pennucci, A. (2004). *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth*. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy

Brand, S. y Price, R. (2000). *The economic and social costs of crime*. Home Office Research study no. 217. London. Home Office

Earl, R.B. (1995). "Helping Prevent Child Abuse and Future Consequences: Hawaii Healthy Start", Program Focus, October, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, Washington D.C.

Farrington, D., Petrosino, A. y Welsh, B (2001). Systematic reviews and cost-benefit analyses of correctional interventions. *The Prison Journal* 81: 339–359

Farrington, D., Coid, J. (eds). (2003). *Cambridge Studies in Criminology : Early Prevention of Adult Antisocial Behaviour*. Cambridge, GB: Cambridge University Press.

Greenwood, P. W., Model, K. E., Rydell, C. P., y Chiesa, J. (1998). *Diverting children from a life of crime* (2nd ed.). Santa Monica, CA: RAND.

Dossetor, K. (2001) *Cost-benefit analysis and its application to crime prevention and criminal justice research*. Australian Institute of Criminology. Technical and Background Paper 42. Canberra.

Cohen, M. Piquero, A., Jennings, W. (2010) *Estimating the Costs of Bad Outcomes for At-Risk Youth and the Benefits of Early Childhood Interventions to Reduce Them*

Dominguez, P., Raphael, S. (2015). *The Role of the Cost-of-Crime Literature in Bridging the Gap Between Social Science Research and Policy Making*

Schweinhart, L.J., Barnes, H.V. y Weikart, D. P. (1993). *Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 27*, High/Scope Press, Ypsilanti, Michigan.

Washington State Institute for Public Policy (2014). *Benefit Cost Technical Documentation*. Olympia: Author.

Washington State Institute for Public Policy (2015). *Benefit-Cost Results*. Retrieved April 9, 2015 from wsipp.wa.gov/BenefitCost.

Welsh, B., Loeber, R., Stevens, B., Stouthamer-Loeber, M., Cohen, M., Farrington, D. (2008). *Costs of juvenile crime in urban areas: A longitudinal perspective*. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 6: 3–27.

12

12.5 Referencias revisión de oferta programática nacional y diagnóstico del sistema de detección y derivación

Farrington, D. (2003). Developmental and life-course Criminology: key theoretical and empirical issues -the 2002 Sutherland award address*, *Criminology*, 4 (2), 221-256.

Carabineros de Chile (2007). 24 Horas. Programa de seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes. Disponible en línea en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/24horas.pdf>

Carabineros de Chile (2014). Resolución exenta 38 -2014. Disponible en línea en: http://www.carabineros.cl/transparencia/Resoluciones_Denegatorias/2014/ResolEx38.pdf

Sename (2017). Presentación del programa 24 Horas Sename. Minuta entregada con fecha 16-02-2017

Subsecretaría de Prevención del delito (2016). Estudio de género y factores de riesgo delictual en el programa de atención integral familiar (PAIF) 24 Horas. Disponible en línea en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/04/Informe-Final_Estudio-G%C3%A9nero-PAIF-24-horas_VCF_12Abril-1.pdf

12.6 Referencias catastro de programas

Bassaletti, R y González P. (2017). Modelo de gestión de la convivencia escolar “Paz Educa”. Fundación Paz Ciudadana e Ibáñez Atkinson.

Channing, B. (2017). Objectives and Goals. PATHS program. Disponible en línea en: <http://www.channing-bete.com/prevention-programs/paths/objectives-goals.html> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Communities that care (2017). How CTC works. Disponible en línea en: <http://www.communitiesthatcare.net/how-ctc-works/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Flynn, R. (2008) Communities that Care: A Comprehensive System for Youth Prevention and Promotion, and Canadian Applications to Date. *Review IPC*, marzo 2008 Volumen 2: pp. 83-106.

Functional family Therapy (2017). About FFT Training. Disponible en línea en: <http://www.fftllc.com/about-fft-training/clinical-model.html> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Fundación San Carlos de Maipo (2017). Familias Unidas. Un trabajo de las habilidades parentales. Disponible en línea en: <http://www.fsancarlos.cl/index.php/noticias/509-famunidas> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Highscope Preschool, (2017). Preschool. Disponible en línea en: <https://highscope.org/preschool> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Life Skills Training (2017). Overview. Disponible en línea en: <http://www.lifeskillstraining.com/overview.php>. (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

MST Services, (2017). Información general del programa. Disponible en línea en: <http://mstservices.com> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Nurse Family Partnership, 2017. Información general del programa. Disponible en línea en: <http://www.nursefamilypartnership.org/>. (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

SAMHSA (2017). Información general del programa Legacy. Disponible en línea en: <http://legacy.nreppadmin.net/ViewIntervention.aspx?id=46>. (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Supportive Schools (2017). Información general del programa Nurse Family Partnership. Disponible en línea en: <http://www.nursefamilypartnership.org/>. (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Varela, J., Tijmes, C. & Sprague, J. (2009). Paz Educa. Prevención de la violencia escolar. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana

TFC Consultants, (2017). What is TFCO, Disponible en línea en: <http://www.tfcOregon.com/what-is-tfco/>. (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Triple P (2017a). The triple p system at work. The system explained. Disponible en línea en: <http://www.triplep.net/glo-en/the-triple-p-system-at-work/the-system-explained>. (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Triple P (2017b). The triple p system at work. Training and delivery. Disponible en línea en: <http://www.triplep.net/glo-en/the-triple-p-system-at-work/training-and-delivery/> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)

Violence Prevention Works (2017). Información general del programa Olweus Scope. Disponible en línea en: http://www.violencepreventionworks.org/public/olweus_scope.page. (Fecha de consulta: 5 de abril de 2017)



Fundación Paz Ciudadana
www.pazciudadana.cl
Valenzuela Castillo 1881, Providencia, Santiago de Chile.

Fundación San Carlos de Maipo
www.fsancarlos.cl
Nueva de Lyon 072, oficina 1401, Providencia, Santiago de Chile.