Cristóbal Ruiz-Tagle C.
Ingeniero Civil, MSc. Asesor Independiente

Minuta sobre el proyecto de ley que Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. Boletín 11.174-07

Contexto

La protección de la infancia al alero de instituciones del Estado se ha instalado como un tema ineludible en la discusión desde que se dio a conocer la noticia sobre las vergonzosas muertes de niños y niñas en los centros que están al alero del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Pese a que el *peak* de la discusión estuvo a mediados de 2017 cuando la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados consiguió que desde SENAME se liberara la información respecto a las muertes en los Centros, la idea de una reforma a esta institucionalidad ha estado presente desde hace tiempo.

Las constantes recomendaciones internacionales realizadas en 2002, 2007 y 2015 por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidos ha sido reiterativo en recomendar una reforma al SENAME, cuestión que ha recibido respuesta por parte de nuestras autoridades.

En efecto, en mayo de 2011, el gobierno de Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley cuyo objetivo era suprimir el SENAME y reemplazarlo por dos servicios (Boletín 8487-07). Estos dos servicios se denominan: Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia y Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente. El proyecto ingresó por la Cámara de Diputados y no logró salir de ahí, quedándose estancado en el Primer Trámite Constitucional por falta de voluntad política y acuerdo.

En abril de 2017 el Ejecutivo liderado por el gobierno de Michelle Bachelet decidió presentar dos proyectos de ley separados que apuntaban al mismo objetivo que el presentado en 2012. El primero es el Servicio Nacional de Protección Especializada de niños (Boletín 11.176-07) y el que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín 11.174-07), en comento en este trabajo.

El proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil ha avanzado en el Senado y según se ha informado desde SEGPRES, se ha incluido dentro de las últimas urgencias simples que estará administrando el actual gobierno. El día 3 de enero de 2018, en la Sala, se aprobó en General este proyecto con apoyo unánime de los presentes (26 votos).

A continuación revisaremos el proyecto en comento, revisando su pertenencia y justificación, y evaluando dónde hay que poner el foco para tener una ley que permita romper tempranamente el círculo de la delincuencia al que muchas personas se ven determinadas si pasan por el SENAME. Según un informe de la Fundación San Carlos del Maipo el 50% de los privados de libertad actuales pasaron por un centro del SENAME en su infancia.[1]

Antecedentes

La reinserción social juvenil es fundamental a la hora de enfrentar los círculos de violencia y delincuencia que existen en nuestro país. Si bien en el contexto latinoamericano, Chile tiene índices bajos en materia de violencia –La tasa de homicidio de niños y adolescentes (0 a 19 años) es de 2

[1] "Uno de cada dos reos pasó su infancia en un centro del SENAME". *El Mercurio,* C6, Lunes 20 de Marzo de 2017.

por cada 100 mil habitantes (Unicef 2014) — estos siguen siendo altos en el contexto mundial. (de Irurrizaga, 2016).

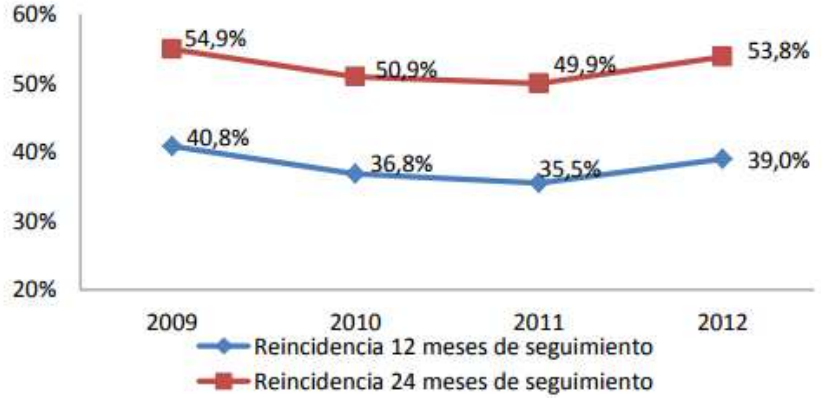
En el contexto de la violencia, hay que considerar cuáles son los contextos que podrían despertar o gatillar conductas de anomia y violencia. Según un informe de Paz Ciudadana (2013), el 70 por ciento declara haber sido objeto de violencia psicológica; el 52,8 por ciento, de violencia física leve; y el 25,4 por ciento, de violencia física severa. Asimismo, se observa en el 6,8 por ciento de los estudiantes de 11 a 17 años manifestaron haber sido objeto de negligencia o abandono por parte de sus tutores. Adicionalmente, el 7,3 por ciento declaró haber sufrido toqueteos sexuales o haber sido obligado a realizar actos sexuales, con mayor prevalencia en las mujeres (9,9 por ciento), y la agresión generalmente provino de un familiar cercano (MISP y Adimark GfK 2013).

De acuerdo a la estadística de Carabineros de Chile, en el año 2009, en el país se detuvo a 523.308 personas por diversos delitos; de éstas, 48.902 eran menores de edad (9,3%). Cifra, que comarando con otros años está en la línea (Fuentealba, 2016). De estos, un 73% de los casos responde a hurtos y robos, delitos de menor connotación social.

Para hacer frente a esta difícil realidad, la política nacional ha generado sistemas de protección de la infancia e instituciones como el SENAME, que si bien visionarios en su minuto, han quedado totalmente superados por los desafíos psicosociales que hoy son necesarios dado el contexto. Esta crítica queda patente en los niveles de reincidencia que se observan en personas que han pasado por centros de reclusión juvenil administrados por esta institucionalidad.

En un estudio de seguimiento realizado por el SENAME en 2015 mostró las tasas de reincidencia al cabo de 12 y 24 meses de haber dejado la institución, mostrando cifras preocupantes como se ve en la figura 1.

Figura 1: Tasa de reincidencia general de los adolescentes a los 12 y 24 meses de seguimiento, según cohorte



Fuente: SENAME, 2015

Cifras que se correlacionan con lo observado en un seguimiento realizado por DIPRES para evaluar programas de justicia juvenil en 2016. Donde concluyen que los resultados de los programas evaluados muestran tasas de reincidencia que fluctúan entre un 30,82% y 41,72% a los 12 meses de su egreso; y entre 45,09% y 57,01% a los 24 meses de su egreso, coincidente éstos con el

comportamiento esperado en situaciones similares en otros países. En el mismo sentido, el estudio complementario realizado en el marco de la presente evaluación, da cuenta que casi el 25% de los individuos en el sistema SENAME durante el período es reincidente en sanciones (Dipres, 2016).

Poner el foco en la rehabilitación temprana ha demostrado, en la evidencia comparada, ser la clave para disminuir la delincuencia en el largo plazo, resultando ser una política costo-efectiva. Esto, ya que lograr niveles de rehabilitación con población penal adulta, con historiales delictivos de alta connotación social es mucho más complejo que hacerlo con quienes recién se está insertando al mundo de la delincuencia tempranamente.

Asimismo, hay que considerar que hay externalidades asociadas a invertir socialmente en rehabilitación y en controlar las situaciones de vulnerabilidad que vive la infancia. Por ejemplo, el último censo de personas que viven en situación de calle arrojó que el 25 por ciento de los indigentes en Chile habían vivido en un centro residencial durante su infancia (Ministerio Desarrollo Social 2012). Asimismo, diversos estudios realizados en los Estados Unidos han demostrado que el maltrato infantil produce secuelas de por vida en el ámbito social, económico y de la salud, así como problemas de comportamiento y de salud mental (Fang et al. 2012). En efecto, de acuerdo con la OJJDP, permitir que un joven deje la escuela para delinquir y abusar de las drogas tiene un costo de entre 1.3 millones y 2.1 millones de dólares (Paz Ciudadana, 2009).

Research and development corporation (RAND) (Greenwood et al., 1998) 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.

Evidencia comparada

La reinserción juvenil es un asunto fundamental para los gobiernos a lo largo del mundo. Esto, debido a que la experiencia muestra que tomar acciones tempranas en el círculo de la delincuencia es muy efectivo al largo plazo.

De la información recabada no se observa que exista un sistema que se integre con objetivos de cuidados de población juvenil vulnerada. La evidencia comparada nos muestra que la calidad de la infraestructura juega un rol fundamental en el éxito de las intervenciones que se realizan en los centros. El diseño debe ser estratégico, pensado para la funcionalidad que se le exigirá, no una casa cualquiera. Esto es un asunto que habría que enfrentar cuanto antes.

La evidencia muestra que estos programas por sí sólo no son suficiente, se requieren acciones complementarias que decanten en una visión integral para enfrentar el problema. En efecto, la evidencia muestra que uno de los mejores modos de prevención del delito son los programas familiares. Actualmente uno de los tratamientos juveniles más contrastados empíricamente es la denominada terapia multisistémica (MST), de Henggeler y sus colaboradores (Edwards, Schoenwald, Henggeler y Strother, 2001).

Cuando las estrategias de reinserción juvenil están complementadas con otras acciones como educación, formación, acompañamiento, y complementariedad con la familia, la eficacia de los programas es mayor. La reincidencia de los infractores a la ley penal baja ostensiblemente cuando el joven es capacitado, aprende un oficio o termina su formación técnico-profesional en el sistema

penitenciario. Las medidas aplicadas en régimen abierto, obtienen mejores resultados de reinserción, que las de sistemas cerrados. Destaca la importancia de impulsar con mayor fuerza las medidas que se vinculan a una menor tasa de reincidencia (educación escolar completa, formación técnico profesional) y empleo al momento de reinsertarse a la sociedad, lo que implica aprender conductas prosociales y la preparación plena para la salida en libertad

En cuanto al diseño que deben seguir los centros, la evidencia muestra que la mayoría se inclina por modelos púbicos privados, los cuales varían en la intensidad. Modelos de alianza público privado pueden ir desde la privatización completa, la que incluye el diseño, la construcción, la operación, administración y gestión del centro, como es el caso de EE.UU. a un modelo de participación mixta en el cual el gobierno externaliza en operadores privados solo algunos servicios, con ciertas restricciones.

Objetivos

Actualizar la institucionalidad del SENAME para separarla y dotar de un servicio especializado en la atención de los casos de jóvenes que tienen conflicto con la justicia y requieren una reinserción social. Esto, se hace en un contexto de colaboración público privado, considerándose también nuevas instancias de coordinación involucrado en un nuevo sistema de Justicia Juvenil: el Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Comisión Coordinadora Nacional, Comités Operativos Regionales, los cual trabajarán en el contexto de una Política Nacional de Reinserción Social Juvenil y un Plan de Acción Intersectorial Juvenil.

Contenidos

En términos generales, el proyecto en discusión presenta dos grandes contenidos. En primer lugar, la creación del Servicio Nacional de Reinserción Juvenil y Reformas a la Ley 20.084 sobre ejecución a penas juveniles.

En relación al primer nivel, se consideran cinco temáticas para trabajar. En primer lugar, la creación de un servicio descentralizado y con presupuesto propio. En segundo lugar, definición del funcionamiento de programas, estándares y mecanismos de colaboración.En relación a la colaboración público-privada, el nuevo Servicio mantendrá un modelo de externalización de programas. Se propone un modelo integrado que se conforma con un ciclo compuesto por cuatro componentes: (i) acreditación de programas, (ii) licitación y asignación de recursos, (iii) monitoreo y (iv) transparencia. En tercer lugar, definición de instancias de coordinación y control, donde se definen los ámbitos de participación de estas nuevas instituciones que crea la ley y que apuntan a generar instancias con la sociedad civil. En cuarto lugar, descripción de mecanismos para que estas instituciones creadas puedan actuar. Y por último, definición de criterios para asegurar la calidad y el resguardo de los derechos de los jóvenes que participen de este nuevos Servicio.

En relación a los cambios a la Ley 20.084, se consideran una serie de mejoras enfocadas en hacer compatible la nueva institucionalidad con lo que mandata la ley sobre cumplimiento de penas juveniles. Por ejemplo, cambios en el régimen de cumplimiento de penas, eliminando la criticada pena de internamiento semi cerrado.

Vale tener en consideración que, en las disposiciones transitorias, se considera un plan de implementación gradual que permite ir piloteando la nueva institucionalidad, mejorando, todo en un período que contempla tres años.

Comentarios

En primer lugar, la discusión de esta propuesta normativa es en sí misma muy positiva, ya que es fundamental entregar una atención separada y especializada a dos grupos de población diferentes, como son los niños cuyos derechos han sido vulnerados y los adolescentes que han entrado en conflicto con la ley penal. Sin embargo, merece ciertos comentarios a tener presente.

El primer comentario que merece esta moción es de orden político. ¿Por qué se justificaría un proyecto que apunta a exactamente lo mismo que un proyecto presentado por la Administración anterior si es que las diferencias no son sustantivas? ¿No sería mejor que el Ejecutivo realizara indicaciones a otro proyecto que ya está avanzado en la etapa legislativa? Son preguntas de las cuales el Mensaje del proyecto no es capaz de dar cuenta, y que sólo hacen sospechar que hay razones políticas para evitar que otras iniciativas avancen en un gobierno que quiere instalarse como opositor a éste.

El segundo comentario en esta línea se refiere a la estrategia utilizada por el Ejecutivo para presentar dos proyectos que apuntan a crear instituciones complementarias que deben conversar entre ellas, de manera separada. Esta cuestión dificulta la discusión coherente del proyecto y plantea escenarios complejos como que uno sólo de los dos se apruebe, disolviendo el actual SENAME y dejando cojo toda una institucionalidad. Esta estrategia sólo imprime stress en la discusión y evidencia un poco voluntad por avanzar en una cuestión que es urgente para el país.

En términos del financiamiento, aunque el Mensaje Presidencial que acompaña esta moción inicialmente no se acompañaba con un informe financiero, posteriormente la Dirección de Presupuestos ha puesto a disposición su análisis sobre costos futuros de la idea. En total, Dipres ha analizado que esta iniciativa tiene un costo incremental para el país de 42.000 millones anuales.

Un presupuesto que por sí sólo parece significativo pero que debe ir de la mano de un compromiso por mantenerlo en el tiempo. Según DIPRES, los aportes del Fisco han caído en un 31,6% para planes enfocados en reinserción juvenil.

De la mano de esto, de nada sirve un presupuesto si no está destinado a financiar aquellas actividades que aseguran el éxito para la rentabilidad social de los programas: capacitación a profesionales y apoyo de programas enfocados en la rehabilitación como estudios o acompañamiento.

En relación a las atribuciones que se establecen para ambos servicios, se considera compleja la superposición de diversas funciones. En este proyecto de ley, al igual como ocurre hoy con SENAME, se pretende que los nuevos servicios cumplan con muchos roles, siendo al mismo tiempo diseñadores de las políticas, fiscalizadores de las instituciones colaboradoras, acreditadores de las mismas, evaluadores de los programas y además prestadores de servicios con su red de programas de administración directa. Actualmente, situaciones similares han traído dificultades en la gestión pública, tal como es el caso de JUNJI, donde se criticado su calidad de juez y parte en la prestación

de servicios con sus jardines infantiles y fiscalización de los mismos. En este sentido, se esperaría que la reformulación del SENAME considerare una adecuada separación de funciones

Un aspecto poco tratado en el proyecto de ley y de suma importancia para la atención de los niños y adolescentes, es la necesidad de especialización. Dada la complejidad de la población que actualmente atiende SENAME, se requiere de intervenciones especializadas e integrales, para lo cual es necesario capacitar permanentemente a los profesionales y funcionarios involucrados. Si bien esto se insinúa en el proyecto de ley, no se hace mención concreta a la capacitación o a requisitos de especialización en las instituciones colaboradoras o centros de atención directa, ni tampoco se establecen mecanismos específicos a través de los cuales se asegurará la especialización y la calidad de los servicios que se entreguen.

Un aspecto en el cual el proyecto es débil, es respecto a la coordinación interministerial para dar una atención integral y multisectorial. El proyecto de la Administración anterior definía que la institucionalidad a cargo del cuidado de Menores dependía del MDS, mientras que el de rehabilitación dependía de Justicia. Esto no se observa en la propuesta en comento.

Por último, es recomendable que en proyectos de estas características se consideren mecanismos de registro y gestión de la información, la cual podría ser puesta a disposición de otras dependencias del Estado para lograr mejores políticas sociales en el largo plazo. La información podría usarse para prevención, intervención y evaluación, y no se consideran instrumentos para estos efectos.

Conclusiones

El proyecto en comento apunta en la dirección correcta: separar las funciones de cuidado y rehabilitación que hoy operan conjuntamente y deficientemente en la institucionalidad del SENAME. Pese a esto, hay una serie de aspectos a mejorar en relación a obtener resultados óptimos.

Los desafíos actuales consisten en contar con una capacidad institucional para implementar orientaciones técnicas uniformes e idóneas; en corregir los efectos perversos o disruptivos que ofrece el sistema de financiamiento de los programas subvencionados; en disponer de información unificada y suficiente para adoptar decisiones que favorezcan una mejora técnica y de gestión en forma progresiva; en tener una oferta especializada para cumplir con las diversas acciones que comprende la intervención; y en realizar monitoreo y seguimiento en el ámbito técnico que conlleva su ejecución.

Pese a errar en términos de la gestión legislativa del proyecto, vale la pena trabajar por que no sólo este proyecto salga adelante, sino también el proyecto que mejora la institucionalidad para el cuidado de niños vulnerados, siguiendo las directrices que entregan las recomendaciones y la experiencia internacional.

Chile se encuentra en un momento histórico en materia de infancia, ya que por primera vez están en discusión en el Congreso Nacional cinco proyectos, para promover, proteger, garantizar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La oportunidad real se juega en que estos proyectos sean más que una bandera política y logren materializarse en servicios y reglamentaciones de excelencia que dispongan de los medios suficientes para que nunca más en el país se abuse de los derechos de los niños, niñas y jóvenes al alero del Estado.