



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA
EXPERIENCIA DE LOS/AS INTERVENTORES/AS EN EL PROGRAMA DE
SERVICIOS EN BENEFICIO A LA COMUNIDAD Y REPARACIÓN DEL
DAÑO DEL SENAME**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

CAMILA RUZLAY ROJAS VALDERRAMA

**PROFESORA GUÍA:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
NICOLÁS GRAU VELOSO
CRISTIÁN PLISCOFF VARAS**

**SANTIAGO DE CHILE
2018**

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL
TÍTULO DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: Camila Rojas Valderrama
FECHA: 04/12/2018
PROFESORA GUÍA: María Pía Martin Munchmeyer

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA EXPERIENCIA DE
LOS/AS INTERVENTORES/AS EN EL PROGRAMA DE SERVICIOS EN BENEFICIO A LA
COMUNIDAD Y REPARACIÓN DEL DAÑO DEL SENAME¹**

En el marco del cumplimiento de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, el Programa Servicio en Beneficio a la Comunidad y Reparación del Daño centra su potencial en el aporte que puede significar para los/as adolescentes la experiencia, responsabilizadora y educativa a la vez, de realizar un servicio comunitario. La realización de éstos contempla que cada adolescente ejecute una actividad en una institución determinada. Dicha selección se encuentra orientada por lineamientos del Servicio Nacional de Menores y de los Organismos Colaboradores Acreditados y está a cargo de interventores/as directos e intermedios del Programa.

La investigación puso su atención en los/as interventores/as y su experiencia, usando para ello los enfoques *bottom up* y *policy network*, y la noción de *burocracia de nivel callejero*, acuñada en 1969 por Michael Lipsky. Estudiándose así, a aquellos/as empleados/as que teniendo contacto directo con los/as usuarios/as encuentran en la ejecución de sus funciones limitaciones en las estructuras de su trabajo, frente a las cuales actúan con discrecionalidad, generando a su vez pautas y rutinas.

El estudio es de carácter exploratorio descriptivo, y se utilizó una metodología cualitativa y entrevistas semiestructuradas aplicadas a una muestra no probabilística de carácter intencional a interventores/as del Programa en la Región Metropolitana. Para el análisis de la experiencia de los/as interventores/as se estableció en primer lugar el marco legal del Programa que contempló sus objetivos, el marco teórico de la intervención, el plan de trabajo, el rol asignado a los/as interventores, una caracterización de la población atendida y un resumen de las evaluaciones realizadas al mismo. Luego se identificó limitantes referidas al rol de tribunales; las dificultades propias del Programa: falta de convenios, riesgos del trabajo, restricción de plazos, problemas para la generación y mantención de redes; y también aquellas relacionadas con la supervisión y subvención por parte del SENAME. Y se precisó decisiones discrecionales distinguiendo algunas con carácter de racionalización del servicio y otras de coordinación de acción colectiva. Finalmente se reconoció una secuencia fluida de acciones, diferenciándose los pasos de completo apego a la norma de aquellos que gozan de mayor flexibilidad.

Las conclusiones de la investigación destacan que, ante las falencias detectadas y en torno a la disposición del trabajo realizado, la carga del éxito o fracaso del Programa recae sobre los hombros de los/as interventores/as. No siendo posible a la hora de evaluar el funcionamiento del Programa, la evasión de las condiciones materiales sobre las cuales éste se desarrolla y que aquí se precisan.

¹ Pese a las recomendaciones de la RAE y a las posibles dificultades que esto pudiese generarle a lectoras y lectores, esta tesis consideró conscientemente y bajo razones extralingüísticas un uso no económico del lenguaje, incluyendo, toda vez, sustantivos masculino y femenino. Esto en pos de la no invisibilización verbal y simbólica del trabajo de las mujeres –siendo las funciones de los Programas SENAME altamente feminizadas– mediante el uso del universal masculino que se impone en nuestra lengua como genérico neutral.

DEDICATORIA

A mi familia. Por sus desvelos de clase trabajadora
A San Antonio. Terruño que me llena de ganas de vivir
A Martín. Por todo el amor pese a los kilómetros y los segundos diferidos

AGRADECIMIENTOS

Al feminismo y las feministas. Por cuestionar lo natural y lo obligatorio. Por la teoría y la práctica revolucionaria que nutren de convicción el día a día. Especialmente a Priscila y Daniela por la rebeldía y compañía violeta cotidiana.

A quienes en lo cotidiano y en lo excepcional hacen que la vida tenga sentido y razón. Familia, amigas, amigos, compañeros y compañeras. Con todos, todas y con cada uno y cada una estoy inmensamente agradecida de todo lo que he podido vivir junto a ustedes y me siento infinitamente agradecida de todo el amor y el apoyo que me han brindado una y otra vez, incluida esta vez. En particular a C.I.G.R por ser el niño que es y por darme alegrías que me distraen de la rutina.

Al Pato en quien he redescubierto el compañerismo en estos muchos meses de intensidad militante. A Diego por la compañía sin condiciones. Y a Javier por entregar mensajes crípticos que me hacen repensar la militancia y la vida.

A la profesora María Pía Martin Munchmeyer y a los profesores Nicolás Grau Veloso y Cristián Pliscoff Varas por permitirme culminar este proceso, habiendo aceptado apoyarme en estas, a los menos, particulares circunstancias en las que me encuentro. Y muy especialmente a Carlos Badilla Contreras por compartir su experiencia, su conocimiento y su tiempo conmigo. Gracias.

A los niños, niñas y adolescentes que este sistema de explotación y opresión margina, y a quienes entregan su fuerza de trabajo, productivo y reproductivo, día a día con ellos/as. Han sido y seguirán siendo fuente inagotable e ineludible de conocimiento.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas	I
DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTOS	III
TABLA DE CONTENIDO	IV
ÍNDICE DE TABLA	V
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	VI
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO DE REFERENCIA	4
III. MARCO METODOLÓGICO	12
<i>Metodología de recolección de datos</i>	<i>12</i>
<i>Unidad de análisis</i>	<i>13</i>
<i>Muestreo y selección de la muestra</i>	<i>13</i>
<i>Criterios de muestreo</i>	<i>14</i>
<i>Consideraciones éticas</i>	<i>17</i>
IV. ANTECEDENTES	18
<i>La Ley de Responsabilidad Penal Adolescente</i>	<i>18</i>
<i>Programa de Servicios en Beneficio a la Comunidad y Reparación del Daño (PSBC)</i>	<i>24</i>
<i>Objetivos del Programa</i>	<i>25</i>
<i>Marco Teórico de la Intervención</i>	<i>26</i>
<i>Estrategias de intervención</i>	<i>27</i>
<i>Plan de Trabajo</i>	<i>28</i>
<i>Rol de los/as interventores/as</i>	<i>29</i>
<i>Población atendida</i>	<i>31</i>
<i>Evaluaciones de la LRPA y el Programa Servicio en Beneficio de la Comunidad</i>	<i>33</i>
V. ANÁLISIS DE RESULTADOS	36
1. <i>Una mirada a la experiencia de implementación del PSBC</i>	<i>36</i>
2. <i>Las dificultades que ponen en riesgo el logro de los objetivos del PSBC</i>	<i>37</i>
2.1 <i>Dificultades de origen judicial</i>	<i>38</i>
2.2 <i>Dificultades del Programa</i>	<i>43</i>
2.3 <i>Dificultades del modelo SENAME</i>	<i>49</i>
3. <i>La discrecionalidad en las decisiones de los/as interventores/as</i>	<i>51</i>
3.1 <i>Discrecionalidad frente a las dificultades de origen judicial</i>	<i>52</i>
3.2 <i>Discrecionalidad frente a las dificultades del Programa</i>	<i>52</i>
3.3 <i>Discrecionalidad frente a las dificultades del Modelo SENAME</i>	<i>54</i>
4. <i>Pasos que permiten la selección de los servicios comunitarios</i>	<i>56</i>
4.1 <i>Ingreso</i>	<i>57</i>
4.2 <i>Etapa evaluativa</i>	<i>58</i>
4.3 <i>Selección de actividades idóneas</i>	<i>58</i>
4.4 <i>Análisis integrado del proceso de selección del servicio comunitario</i>	<i>63</i>
VI. CONCLUSIONES	67
VII. BIBLIOGRAFÍA	72
VIII. ANEXOS	76
<i>Anexo A</i>	<i>76</i>

ÍNDICE DE TABLA

Tabla 1. Interventores/as para entrevistar.....	13
Tabla 2. Población interventores/as PSBC RM.....	14
Tabla 3. Profesión y sexo de la población de interventores/as por cargo.....	15
Tabla 4. Plazas per cápita por proyecto.....	16
Tabla 5. Muestra de interventores/as por proyecto.....	17
Tabla 6. Profesión y sexo de la muestra de interventores/as por cargo.....	17
Tabla 7. Distribución de ingresos según modalidad.....	23
Tabla 8. Distribución de ingresos en sanciones de medio libre.....	23
Tabla 9. Etapas del Plan de Trabajo.....	29
Tabla 10. Perfil de cargo Director/a.....	30
Tabla 11. Perfil de cargo Delegado/a.....	30
Tabla 12. Perfil de cargo Coordinador/a de redes.....	31
Tabla 13. Ingresos y plazas.....	32

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Figura 1. Distribución territorial PSBC RM.....	14
Figura 2. Infractores menores de edad, ingresados al Ministerio Público.....	19
Figura 3. Organigrama del Servicio Nacional de Menores	20
Figura 4. Proceso Penal para Adolescentes Infractores a la Ley.....	22
Figura 5. Resultado del Juicio del Proceso Penal para Adolescentes Infractores a la Ley	22
Figura 6. Variación anual porcentual de ingresos según modalidad	24
Figura 7. Gestión idónea.....	28
Figura 8. Principales falencias detectadas en las evaluaciones precedentes	35
Figura 9. Selección del servicio.....	57
Figura 10. Factores que influyen en la selección del servicio comunitario.....	64

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente el Servicio Nacional de Menores (SENAME) es responsable de la oferta programática dirigida a la protección de niños, niñas y adolescentes que hayan sido vulnerados/as en sus derechos, como también de los procesos de responsabilización e inclusión social de los/as adolescentes infractores a la ley penal. Algunos de estos servicios son realizados directamente por el Servicio, mientras que la gran mayoría son ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados (OCA).

Lo anterior se encuentra normado por la Ley N°20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA). Allí se establece un catálogo de sanciones y medidas a cumplir tanto en el medio libre o bajo privación de libertad, siendo éste de última ratio según la ley y las convenciones internacionales que la guían.

El Programa Servicio en Beneficio a la Comunidad (PSBC) es un programa donde se ejecutan dos de las sanciones existentes en el catálogo legal, a saber: la sanción Servicio en Beneficio a la Comunidad y la sanción Reparación del daño. Para el desarrollo efectivo del Programa el SENAME realiza concursos públicos periódicos que abarcan distintos territorios. Como lo muestran los resultados de la última adjudicación de los concursos en el caso de la Región Metropolitana (RM), región analizada en la presente investigación, tiene dos OCA: la Corporación Desarrollo Social Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) y la Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria (Opción). De un total de siete proyectos en la RM, cuatro de ellos corresponden a la primera y tres a la segunda.

El desarrollo del PSBC está subordinado a la posibilidad de que los/as adolescentes que ingresan al Programa, al desarrollar un servicio comunitario, puedan vivir una experiencia que los responsabilice y eduque. Esto mediante la realización de una actividad específica en una institución en particular. Ahora bien, una relevante premisa es considerar que los/as adolescentes que asisten al Programa, pudiendo tener características generalizables, también requieren ser individualizados/as, y que los servicios comunitarios a los cuales se dispongan requieren, necesariamente, considerar sus características. Bajo esta conceptualización se comenzará a comprender la noción de idoneidad del servicio comunitario y destacará una acción particular y fundamental dentro del programa: la selección de los servicios comunitarios. Para este propósito no puede pasarse por alto el rol que juegan las instituciones donde se realizan los servicios, esto en la medida que la ejecución misma también dependerá de ellas.

Problema de investigación

La experiencia de los/as interventores se vuelve clave en la medida que en sus tareas cotidianas recae el éxito o fracaso de la política. En los hechos, los/as interventores/as son quienes ponen en marcha el Programa y quienes se relacionan directamente con los/as adolescentes y, a su vez, quienes generan y mantienen relaciones con las instituciones donde se realizan los servicios comunitarios. Ahora bien, ¿Cuál es la experiencia de los/as interventores/as en la selección de los servicios comunitarios en el Programa Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño del SENAME? En términos desagregados se pretende responder a: ¿Qué es lo que se les pide a los interventores/as del PSBC? ¿Qué dificultades enfrentan? ¿Cómo desarrollan su trabajo? ¿Qué es lo que hacen efectivamente? Con objeto de facilitar la comprensión, se identificó a interventores/as directos de dos tipos: unos de trato diario y cotidiano con los/as adolescentes: interventores/as directos/as. Y otros interventores intermedios: de trato periódico

y de supervisión. En términos formales los primeros tienen los cargos de delegados/as y coordinador/a de redes, mientras que los segundos son directores/as y coordinadores/as de línea.

Objetivo general

Analizar la experiencia de los/as interventores/as en la selección de servicios comunitarios del Programa Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño del SENAME de la Región Metropolitana.

Objetivos específicos

- Identificar las limitaciones estructurales que enmarcan el proceso de selección de los servicios comunitarios.
- Identificar las decisiones discrecionales que toman los/as interventores/as en el marco del proceso de selección de los servicios comunitarios.
- Describir las pautas y rutinas que permiten la selección de los servicios comunitarios.

Los capítulos de la investigación se presentan en el siguiente orden: marco de referencia, marco metodológico, antecedentes, análisis de resultados y conclusiones.

Las referencias teóricas de esta investigación fueron el enfoque *bottom-up* y *policy network*. Esto se justifica en que el centro de lo observado es lo ocurrido en el proceso implementación, considerando las interacciones y el entramado de relaciones que operan en dicho nivel. A su vez el modelo principal que sustentó el análisis es la *burocracia callejera*, toda vez que ofrece una orientación concreta respecto de cómo visualizar el rol de los/as interventores/as.

El diseño metodológico es exploratorio-descriptivo. La unidad de análisis se circunscribe a los/as interventores/as directos/as e intermedios/as del PSBC. Realizándose a los mismos/as entrevistas semiestructuradas. La muestra de entrevistados/as es no probabilística e intencionada, mediante criterios combinados.

En los antecedentes se contempló las características centrales del PSBC, establecidas normativa y formalmente por el SENAME: objetivos, marco teórico de la intervención, plan de trabajo, rol asignado a los/as interventores. Sumándose a su vez una caracterización de la población atendida y un resumen de las evaluaciones realizadas al Programa.

En el análisis de resultados y dentro de las limitaciones de la estructura de trabajo se identificaron las características de los/as adolescentes atendidos/as en el PSBC; la falta de convenios para el tratamiento del consumo problemático de drogas, para tratamientos de salud mental y también para escolarización y capacitación laboral; los riesgos que se enfrentan al realizar trabajo en terreno; las restricciones que imponen los plazos establecidos en la normativa SENAME; y las dificultades para la generación y mantención de redes comunitarias; así como también limitantes referidas al SENAME mismo, principalmente las asociadas a la entrega de financiamiento mediante subvenciones sujetas a la atención, cuestión que pone en entredicho la contratación, y el arriendo y mantención de infraestructura y equipamiento; como también las que hacen alusión a la falta de un rol orientador por parte del Servicio. Respecto de las decisiones discrecionales realizadas por los/as interventores se distinguió entre aquellas decisiones que se manifiestan como racionalización del servicio, es decir, que implican la adecuación de recursos, donde los costos son mayores que los beneficios y recaen en los/as adolescentes atendidos/as; y aquellas de coordinación de acción colectiva que implican un proceso de creación de cohesión social y

coordinación donde los beneficios para los/as usuarios son superados por los costos que les significan. Finalmente, en torno a las pautas y rutinas se identificó una secuencia fluida de acciones, que contempla como clave tres momentos de la selección del servicio comunitario: ingreso, etapa evaluativa y selección de actividades idóneas. Allí se desagregó el proceso, diferenciando los pasos de completo apego a la norma de aquellos que gozan de mayor flexibilidad.

Respecto de las conclusiones de esta investigación, basada en el conocimiento provisto al analizar la experiencia de los/as interventores/as en el desarrollo de su trabajo, radican en que las condiciones enfrentadas por los/as interventores del PSBC dificultan el cumplimiento de los objetivos que se trazan en el diseño del Programa y hacen, sobre todo, recaer la responsabilidad del éxito o fracaso de la política en los hombros de los/as interventores/as. Las limitaciones ya sean de origen externo, centrado principalmente en el rol de tribunales, como aquel interno, que reside en las condiciones del programa mismo y en la relación con el SENAME, son preocupantes, puesto que se constata que una parte importante de las labores desarrolladas por los/as interventores/as se centra en asistir la sobrevivencia de los/as adolescentes que cada proyecto recibe, esto para lograr condiciones mínimas de vida que aseguren la siquiera proyección de la realización de un servicio comunitario. Estas complejas situaciones dejan en evidencia la falta de orientación que provee el SENAME como responsable final en la ejecución correcta del Programa y como no, del aseguramiento de un proceso de responsabilización y educación de los/as adolescentes infractores/as a la ley penal que son derivados al PSBC. Evaluar el PSBC sin dichas consideraciones arriesga juzgar erróneamente la única sanción con carácter restaurativo de la LRPA.

II. MARCO DE REFERENCIA

La administración burocrática

El proceso de la revolución industrial exigió, en lo que respecta al funcionamiento y administración estatal, respuestas que frenaran las complicaciones, el desorden, las arbitrariedades y la discrecionalidad, características propias de la administración señorial que lo precedieron (Subirats, 1992). De esta forma, las contestaciones ofrecidas se hallaron en el cuadro burocrático planteado por Max Weber y se volvieron -para el autor- en el símbolo de la autenticidad racional del orden administrativo (Subirats, 1992). decisor matices estas características son parte, sin embargo, de la base estructural de la administración pública en los países capitalistas occidentales hasta el día de hoy. Así, el reclutamiento según calificación, la profesionalización, las jerarquías y la impersonalidad son características claves de la administración burocrática clásica desarrollada por Max Weber.

La base valórica y científica de este modelo ideal es el saber y la racionalidad, no sólo expresados en lo que respecta a la administración, sino que también en referencia a un sistema jurídico y a una actividad empresarial específica: el capitalismo. Sin embargo, este abordaje implicó por décadas que el estudio del actuar público y la intervención del Estado se fundara en un carácter procedimental de las implementaciones. En este sentido, el estudio de las políticas públicas fue un impulso contraintuitivo que reaccionó a la necesidad de pasar de estudios centrados en la formalidad, legitimidad y legalidad, al análisis de los resultados de la actuación pública estatal, pues, existía la necesidad de repensar sus condiciones y mejorarlas (Subirats 1992; Olavarría, 2007; Parsons, 2007).

La implementación como parte del estudio de las políticas públicas

Al alero de la lógica procedimental, el análisis de política pública no consideró sino hasta principios de la década de 1970 la implementación como parte de sus estudios. El supuesto que operó para esta exclusión se basaba en que luego de la comprensión de los problemas y la identificación de soluciones para los mismos – en definitiva, el diseño y la decisión de la política pública – la implementación correspondía al aparato administrativo del Estado, quien cumpliría en apego a las instrucciones mandatadas (Subirats, 1992; Olavarría, 2007; Parsons, 2007). A pesar de ello, las fallas de las políticas públicas a la hora de su puesta en práctica trajeron consigo la necesidad de estudiar el proceso de ejecución de estas. Es así como Subirats (1992) planteó que la importancia de analizar la puesta en prácticas de las políticas públicas se relaciona con individualizar los factores que explican el hecho de llegar a determinados resultados. Con ello, el estudio de la implementación puso su énfasis en los aspectos causales del desarrollo, exitoso o fallido, de la puesta en práctica de las políticas públicas, pues muchas veces implica una reformulación de la política. En palabras de Majone y Wildavsky (1984: 116): “La implementación siempre tendrá un carácter evolutivo; inevitablemente, las políticas públicas se reformulan al tiempo que se ponen en práctica”.

El estudio de la implementación de políticas públicas tiene una serie de modelos analíticos. Así, el modelo *top-down* se condice con el esquema weberiano en la medida en que su supuesto base es la separación del momento de la elaboración de la política pública respecto de su puesta en práctica, y donde además los/as interventores/as juegan el rol de agentes tomadores de decisiones (Subirats, 1992: 111). El modelo *top-down* muestra que quien decide la política pública asigna tareas con claros criterios técnicos -y a su vez impersonales- que operan bajo los principios de competencia y legalidad. Los/as interventores/as de política pública reciben tareas específicas y

detalladas, procedimientos y procesos puntuales y pormenorizados que servirían como hoja de ruta de las labores a cumplir (Meny & Thoenig, 1992; Subirats 1992).

Otro modelo analítico que sigue el esquema weberiano es la teoría de agencias cuyo enfoque deriva de la teoría microeconómica aplicada a la gestión. En él se entiende que existe una cadena de contratos desde las autoridades políticas, definida como principal, hacia los organismos públicos definidos como agentes. Dichos contratos son los que aseguran que la política pública se cumpla en los términos establecidos por la autoridad. Por tanto, el éxito o fracaso de la política pública estaría determinado por el contenido del contrato. De esta manera, para que un contrato sea efectivo las autoridades deben contar, por un lado, con información completa respecto de los/as interventores/as y, por otro, si ellos son capaces de hacer monitoreo y seguimiento de la implementación (Olavarría, 2007: 89).

La crítica elaborada a este tipo de modelos se fundamenta en que las condiciones especificadas en los contratos terminan por alejarse de lo que realmente ocurre en los hechos (Majone & Wildavsky, 1978; Barret-Fudge, 1981; Ham-Hill, 1984). Sin embargo, y como aporte a los estudios de implementación, surgen diversos enfoques que responden a una hipótesis alternativa: en la elaboración de la política pública existen factores no previstos o que no están a disposición de quienes deciden la propia política pública (Subirats, 1992: 114). Es así como el enfoque *bottom-up* parte del impacto producido por la política pública y analiza las interacciones que ocurren en el desarrollo de esta. En él la implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos, y pueden llegar a frustrar o frenar los mandatos públicos (Meny & Thoenig, 1992). De esta manera los/as interventores/as irían encontrando los espacios en los que pueden actuar e impulsar las políticas y programas públicos (Olavarría, 2007: 81). Por otro lado, las principales críticas al *bottom-up* se sustentan precisamente en la idea de frustración y neutralización que podrían tener tantos funcionarios/as públicos/as como actores sociales. Los primeros por estar sujetos a un sistema de normas y obligaciones donde quien no cumple puede ser reemplazado por otro que si esté dispuesto a cumplir y donde los segundos no son un grupo homogéneo y las capacidades de influencia son diversas.

El *policy-network*, en tanto tercer enfoque, se constituye para el análisis de la implementación de las políticas públicas. En él se hace referencia al entramado de relaciones que se da en la formulación y en la ejecución, como también en aquellas relaciones referidas al personal de los servicios públicos, a los/as usuarios/as y a la comunidad. Para Subirats (1992:119) esta red y sus interacciones influencia directamente el rendimiento de la política pública, es decir, la calidad y la efectividad de la ejecución se supeditan a dicha influencia. Esta última idea desafía el enfoque *top-down*, pues destaca que la puesta en marcha no depende de la autoridad jerárquica, sino que involucraría a diversos actores. Es así que una misma política pública puede sufrir variaciones según las limitaciones que le impone la estructura. Finalmente, el autor aclara que la incorporación de privados en el cumplimiento de funciones públicas – tercerización de servicios – los convierte en parte de la red.

Con lo dicho hasta aquí, se sostiene que los modelos analíticos o enfoques *bottom-up* y *policy-network* permiten estudiar la implementación desde un punto de vista en donde existen factores que influyen en el desarrollo de la política pública y que están por fuera de los márgenes de quienes toman la decisión en las políticas públicas. Es por ello que en este marco es pertinente destacar y referir el rol de los/as interventores/as, pues, estos modelos permiten develar nuevas

dimensiones que emergen del rol que estos/as juegan, asegurando determinadas políticas: docentes, médicos, responsables de planificación, ingenieros/as, trabajadores/as sociales, arquitectos/as, entre otros/as tienen oportunidades y responsabilidad de control, implementación y resultados de un servicio, lo que significa que el proceso de formulación queda sesgado según la implementación que se lleve a cabo (Duleavy, 1981 en Parsons 2007: 489). Esta posibilidad de intervención es denominada discrecionalidad. Es así como los/as interventores/as se vuelven sujetos de estudio en el análisis de la implementación, precisamente por los grados de discrecionalidad que tendrían para decidir cómo ejercer y aplicar las reglas según la propia interpretación (Parsons, 2007), lo que está directamente relacionado con la influencia que terminan ejerciendo en las políticas públicas.

El rol de los/as interventores/as en las políticas públicas y las condiciones que enfrentan.

Ahondando en las condiciones de implementación para los/as interventores/as Lipsky (1969 en Montes, 2017) señala al menos tres. Primero, los recursos de los que disponen, entre los que resaltan el tiempo y la información. Segundo, desarrollan su trabajo en circunstancias de incertidumbre y discrecionalidad. Y tercero, las expectativas sobre su desempeño laboral son ambiguas y hasta contradictorias, e incluyen dimensiones idealizadas de lo que el/la ejecutor/a debe y puede hacer. Es frente a ello que desarrollan rutinas con las cuales llevar a cabo su trabajo. Lo anterior estaría sobre determinado respecto del compromiso que tienen los/as interventores/as con su entorno en tanto la existencia de un mayor compromiso implicaría el diseño de pautas y rutinas razonables y pragmáticas.

Esto permite contextualizar la implementación -y particularmente la situación- de los/as interventores/as, pues se les entiende como factor influenciador de la política. El rumbo de una política es definido por el papel que cumplen los/as interventores/as y, sobre todo, de la relación que se establezca entre estos/as y los/as tomadores/as de decisiones (Leyva, 2015: 258). Es por ello que -y en contraste con los modelos *top down*- un grupo de autores/a toma como sujeto de estudio a los/as interventores/as, indicando que las rutinas de dichos funcionarios/as establecen los mecanismos que hacen frente a las incertidumbres y presiones, los cuales terminan convirtiéndose en los hechos en las políticas públicas, convirtiéndolos a la vez en *bottom upper*, es decir, interventores/as que jugando un rol inferior influyen las líneas superiores (López, 2016: 8).

En dicho escenario, la pregunta clave es: ¿Cuánto se ciñen los/as interventores/as de primera línea a lo establecido en los objetivos y el diseño de los programas? Para adentrarse en ello los conceptos de discrecionalidad -entendida como adecuación de normas y reglamentos en situaciones específicas donde la política no tiene respuesta- y los de pautas y rutinas, que permiten generar modelos de actuación y ajustes de objetivos para la organización del trabajo en coherencia con las condiciones existentes, son clave en la actuación de los/as interventores/as. Lo anterior se desarrolla en detalle en las siguientes líneas.

Existe quienes defienden que los/as interventores/as deberían ajustarse de manera automática a lo previsto, pero por otro lado cualquier “desviación” con respecto al diseño acordado sería ilegítima y perjudicial. Este tipo de críticas pasa por alto que los/as actores involucrados/as en la implementación tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución. A partir de ello los/as operadores/as pueden reaccionar de muy diversas formas frente a las orientaciones, regulaciones e incentivos que implica el funcionamiento de un programa. (Cortázar, 2007: 24, 25). Para

desarrollar lo anterior se revisó la literatura atinente, dedicando también algunos párrafos a las investigaciones más recientes que utilizan la teoría de la burocracia callejera como guía.

Quienes dirigen el Estado pueden abusar de su poder, hecho que, en palabras de Przeworski (2004) es reconocido socialmente en la mayoría de las burocracias. Es ante este dilema de abuso de poder que el paradigma burocrático ofrece una clara separación entre política y administración, donde la administración, como ya se señaló antes, goza de un carácter racional que responde al interés público de manera neutral, es decir, sin toma de posición. Las autoridades electas identifican problemas, deciden qué política implementar y finalmente en la base, la administración, se encarga de hacer funcionar el mandato exigido. Claramente esta idea que responde a un modelo ideal no es nítida en los hechos. Es de nuestro interés en esta investigación poner en relieve un abordaje específico respecto de esta situación, a saber: los/as interventores/as también pueden tener comportamientos por fuera de lo formal en el ejercicio de sus funciones, haciendo imposible la separación entre política y administración.

Para Przeworski (2004) los/as interventores/as (administradores/as en sus escritos) son asignados/as a un espacio intermedio entre políticos y ciudadanos que les permite identificar las aspiraciones ciudadanas y elevar dicha información a los espacios de decisión política. Por lo tanto, siendo la administración pública política en los hechos, la relevancia de el/la implementador/a se fundamenta en habilitar el diálogo entre políticos/as y ciudadanos/as, permitiéndole así una mayor efectividad a la implementación.

La discrecionalidad como herramienta de los/as interventores/as en las políticas públicas

El rol de los/as interventores/as se torna central en la medida que estos puedan o no alterar, influir, neutralizar o frenar una política pública. Dicha acción o no acción, es referida en la literatura como discrecionalidad y se refiere a la posible arbitrariedad, o personalismos, que la actuación de la administración puede llevar consigo. Como ya se ha recalcado en el desarrollo de lo precedido, el modelo weberiano, y el cuadro burocrático que lo acompaña, no reconoce la existencia de dicha discrecionalidad, en lo posterior de existir se aplaca. Ahora bien, toda delegación, en este caso de responsabilidad al ejercer la función pública, implica un grado de discrecionalidad. Sobre esto último, Subirats (1992) señala que entre más compleja y extensa sea la organización más “aberturas” discrecionales hay. Para Davis el funcionario público actúa con discrecionalidad siempre que los límites de su poder efectivo le permiten elegir entre diversas formas de proceder o no (Davis, 1969 en Parsons 2007:490).

Entonces, la discrecionalidad como comportamiento puede entenderse al menos de dos maneras (Ham Hill, 1984: 148 en Subirats, 1992: 127):

1. Como capacidad de juicio: un ámbito en que el funcionario practica en su función pública la norma establecida de manera creativa y positiva, y, por lo tanto, las finalidades que en ella se contienen. Esto se enmarca, sobre todo, en la flexibilidad organizativa.
2. Como violación de normas: el funcionario produce una tergiversación de la norma a aplicar. Enmarcada principalmente en la concepción tradicional o jurídica que tiende a limitar la libertad de aquellos considerados como sospechosos, ejerciéndose el estricto control jerárquico.

Si bien podría considerarse que dentro de la estructura administrativa los/as interventores/as tendrían la cuota de poder más pequeña, viéndose sometidos/as a controles desde los distintos

eslabones burocráticos, los modelos analíticos de implementación no weberianos señalan que los/as interventores/as aplican las políticas con discrecionalidad (Parsons, 2007: 489). Es más, para Lindblom (1959) existe un permanente acomodo de los/as interventores/as a las circunstancias que se van dando, puesto que permanentemente están sorteando dificultades para encaminarse hacia los objetivos.

En base a los autores citados, la discrecionalidad se vuelve una condición inevitable toda vez que contribuye a adecuar normas y reglamentos a situaciones específicas (Montes, 2017). De acuerdo con ello, Lipsky (1980, en Montes, 2017) sostiene que la agencia discrecional es fundamental para la implementación de las políticas públicas, argumentado que este espacio existe porque los objetivos de la política no están claramente establecidos y existen desafíos presentados por los/as ciudadanos/as que son impredecibles.

En concordancia con lo anterior, Browne y Wildavsky (1984) aluden que la relectura, que puede llegar a efectuar la burocracia implementadora, en muchos casos es determinante para que el programa tenga o no éxito. Atribuyéndole así a los/as interventores/as no sólo discrecionalidad, sino que responsabilidad respecto de su rol, en tanto serían hacedores de política pública. Finalmente, Subirats (1992: 129) adhiere a la imposibilidad de entender el proceso de diseño, decisión, implementación y evaluación de las diferentes políticas públicas si no se introducen en el marco de estudio los "encuentros de última fase", que sitúan cara a cara "proveedores" y "usuarios" de los distintos servicios. A continuación, se profundizará en estas ideas.

Las rutinas de los/as interventores/as

Tempranamente, entre 1969 y 1984, Lipsky desarrolló una crítica al modelo *top-down*, definiendo que las rutinas y las pautas establecidas por los/as interventores/as permitían maneras de afrontar la incertidumbre del ritmo de trabajo que soportan. En los hechos, para el autor dichas rutinas y pautas constituyen las políticas públicas implementadas (1980: XII).

Lo que hacen las rutinas es cumplir en las organizaciones un papel análogo al que cumplen las habilidades en la acción individual, siendo así un elemento central de las capacidades organizacionales. Hay tres características que en ellas son clave (Nelson y Winter 1982 en Cortázar, 2007):

- Poseen un carácter programático: consisten en una secuencia de acciones en las que una actividad conduce a otra de manera fluida. Este funcionamiento fluido permite que la rutina conduzca a los resultados esperados.
- Se realizan mediante conocimiento implícito: son difíciles de expresar y transmitir mediante el lenguaje. Las rutinas son más bien automatizadas y dicho carácter les da fluidez.
- Los/as operadores/as tienen un número limitado de opciones distintas de comportamiento en función de las características de la situación: el/la operador/a es obligado/a a tomar de manera rápida - "programada" si se quiere- determinadas decisiones con respecto al tipo de comportamiento a seguir.

En definitiva, las rutinas son "patrones que establecen un repertorio limitado de comportamientos que permiten a los individuos y grupos poner reiteradas veces en movimiento una secuencia fluida de acciones, mediante la cual se espera generar los resultados deseados" (Cortázar, 2007:

18). Su reiteración permite especialización y reduce los costos de tener que aprender las tareas cada vez que se tienen que realizar.

La burocracia de nivel de calle de Lipsky

Lipsky (2010) plantea que los/as interventores/as, a quienes denomina “burócratas de nivel de calle” o “burócratas callejeros”, tienen grados importantes de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones. A esto se le suma que la capacidad de control de la estructura jerárquica es relativamente baja. Su modelo, al igual que el modelo weberiano, goza de características de tipo ideal que lo definen, pero que, sin embargo, va en sentido antagónico del mismo. Para el autor, el poder real (del que gozan los burócratas callejeros) y el poder formal (del que gozan quienes deciden las políticas públicas) no coinciden. Y es por ello que el control jerárquico no estaría asegurado. Para enfrentar esta situación las respuestas de la burocracia callejera se fundamentan en generar pautas de actuación y de modelación de objetivos de la política pública que les permiten organizar su trabajo pese a la falta de recursos, y en concordancia con las condiciones existentes. Además, se le añade a lo anterior, por un lado, la modificación de sus propias definiciones sobre lo que debería ser el servicio para prestar -quedando saldado así el abismo existente entre objetivos y resultados- y que, por otro, encuentra un eco positivo de su trabajo.

Dicho de otro modo, la burocracia callejera hace política pública en dos sentidos que se relacionan. En el primero se ejerce amplia discreción en las decisiones que afectan a los/as usuarios/as con quienes se interactúa. En el segundo, la autoridad de la organización posee altos niveles de autonomía y, en tal sentido, los funcionarios son vistos como hacedores de política pública y como interventores/as de poder político. Además, dada la capacidad que poseen para interpretar caso por caso la política frente a la ciudadanía, su conducta puede hacer la diferencia entre la política gubernamental en la teoría y la política gubernamental en la práctica. "Burocracia", comprende así, un conjunto de reglas y estructuras de autoridad y "nivel de la calle" implica una distancia desde el centro donde presumiblemente reside la autoridad (Lipsky, 2010: 12-25).

En resumen, y en torno a la discrecionalidad como también a la generación de pautas y rutinas, la burocracia de nivel de calle es la que agrupa a aquellos/as funcionarios/as que trabajando en niveles inferiores de la administración interactúan de manera directa con la ciudadanía, y dispensan a la hora de asignar beneficios, sanciones o desarrollar la política, de grados de discrecionalidad. Este tipo de trabajos requiere de improvisación y capacidad de respuesta individual y colectiva hacia la ciudadanía, lo que es una paradoja en la medida que dicha actuación está relacionada con el logro del objetivo de la política pública. Los/as interventores/as de primera línea descubren en su actuación cómo ejecutar las políticas según los recursos de los que disponen. Corroborando dicha paradoja el autor argumenta que las decisiones de estos funcionarios, las rutinas que establecen y los dispositivos de los que disponen frente a la incertidumbre y las presiones del trabajo, son la política pública en los hechos (Lipsky, 2010).

Recientemente Lipsky (2010) diferencia al menos dos modos de entender la burocracia callejera. La primera se refiere a la generalidad, es decir, un/a funcionario/a de primera línea que interactúa directamente con la ciudadanía. La segunda, en cambio -y que sirve para aclarar su intención originaria-, es definir esta burocracia como un empleo de trato o interacción directa que se cumple, sin embargo, no sin ciertas condiciones. Allí sitúa las limitaciones de la estructura del trabajo (imposibilidad de desarrollar el trabajo de acuerdo con la concepción ideal) y la discrecionalidad como claves. Esta aclaración trae aparejada que no todos los/as maestros/as,

oficiales de políticas o interventores/as sociales (como interventores/as asociados a la burocracia callejera) experimentan y enfrentan lo mismo. En resumen, un trabajo de primera línea libre de restricciones estructurales -aun desarrollando rutinas- no encajaría en la definición de burócrata de calle.

Otra cuestión interesante que el autor aclara es que los burócratas de nivel de calle hacen uso de sus decisiones en áreas acotadas (que son las que les corresponden) no articulando objetivos centrales, ni desarrollando mecanismos para alcanzarlos. Ello explica una interdependencia existente -antes explicitada- desde el momento en que se diseña hasta el momento en que se evalúa una política. En esta última edición, el autor también hace referencia a cambios vividos dentro de la administración pública, subrayando, por ejemplo, la difusa distinción actual entre lo público y lo privado, haciendo referencia -por ejemplo- al uso generalizado por parte del gobierno de la contratación de servicios públicos con organizaciones sin fines de lucro (asociación público-privada) y la consecuente existencia de burocracias callejeras en dicha intersección. De este modo, los estándares y patrones de responsabilidad exigidos, los controles, las medidas de desempeño, los procedimientos de fiscalización son algunas de las tendencias que eliminan las diferencias que podrían haber sido atribuidas según el régimen de propiedad público o privados, pero que cada vez prevalecen menos (Lipsky, 2010: 214, 215).

El legado de Lipsky

La vigencia y la utilidad de la teoría de la “*Burocracia callejera*” de Lipsky se evidencia en estudios de campo recientes, donde se explicita el rol que juegan los/as interventores/as en el desarrollo de las políticas públicas, llenando los vacíos de esta, y por lo tanto influenciándola en los hechos. A continuación, haremos un recorrido en algunos de ellos:

Montes (2017) estudia el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, Juntos, ejecutado en Perú. Las preguntas que se responden en dicho análisis versan 1) sobre cómo los/as interventores/as lidian con cumplir sus funciones en lo cotidiano e 2) indagan respecto de la forma en que los/as interventores/as usan la discrecionalidad y cómo ello afecta la implementación. Las conclusiones del estudio evidencian los importantes grados de discrecionalidad presentes en la ejecución, los que son explicados por factores organizacionales y por características individuales de los/as interventores/as y de los/as usuarios/as. Además, señala que esta situación afecta la implementación, transformando a los/as interventores/as en agentes esenciales para el desarrollo de la política pública, más su labor es invisibilizada respecto de los organismos centrales.

Higgins, S., Ardila, A., & Bragato, J. (2016), toman como caso de estudio el Programa de Riesgo Geológico ejecutado en la ciudad de Belo Horizonte, Brasil. La burocracia del programa es identificada como un cuerpo burocrático que actúa con flexibilidad y horizontalidad, y también, como dotados de autonomía para definir sus propios tiempos y actividades. El autocontrol se torna clave en la medida que el control externo es reducido y el poder discrecional, al contrario de orientarse a limitar la demanda -como sugiriera Lipsky-, pretende evitar reglas formales que disminuyan los beneficiarios del programa. Además de ello, los/as funcionarios/as estudiados/as median intereses entre la población y el gobierno local (dicha situación no está prevista en la teoría base de la burocracia callejera). Esto último es el principal hallazgo de la investigación: a mayor complejidad del contexto social, mayor autonomía. Allí el poder discrecional observado trata por sobre todo con las presiones de agencia interna y externa de las comunidades beneficiarias.

Leyva, S. (2015) realiza un análisis de la Política Pública de Juventud en Medellín, Colombia. El citado análisis parte explicitando que la secretaría de la juventud no opera directamente todos sus programas, siendo así varios de ellos ejecutados por terceros privados. El estudio busca responder cómo los operadores intervienen en la Política Pública de Juventud, poniendo el foco en las decisiones que se toman a la hora de implementar dicha política. Para cumplir con lo anterior se desentrama la “*caja negra*” de la implementación, identificando a quienes intervienen en la política estudiada, cuáles son sus intereses, los recursos que poseen y los juegos que desarrollan frente a la política. El análisis detallado versa sobre la sintonía de los objetivos de los programas con la política pública de juventud, sobre el análisis de la coordinación, sobre la relación e interacciones entre la secretaría y los/as interventores/as, y sobre la indagación en los principales problemas de la implementación. El principal hallazgo se sitúa en la falta de estructura para hacer seguimiento y control a la implementación de los programas de juventud. Ello repercute en una extensiva libertad de acción y decisión para los/as operadores/as, que a la par de una importante sobrecarga de demandas y expectativas, se conjugan como un escenario que facilita la distorsión de los objetivos de la secretaría de las juventudes respecto de sus programas.

Buchely (2015a; 2015b) realiza un estudio sobre la construcción cotidiana del principio de legalidad, tomando como caso de estudio el Programa de cuidados de niños Hogares Comunitarios de Bienestar de Colombia. Sugiere en él que las madres comunitarias (implementadoras de trato directo del programa) se constituyen en burócratas callejeras que toman decisiones de manera discrecional. Bajo dicho paraguas, la autora desestabiliza la idea weberiana de jerarquía impersonal y reconoce a las burócratas el rol de creadoras de política pública. Su análisis permite, además, corroborar que por medio de las interacciones burocráticas se construye el Estado. Finalmente, el “*activismo burocrático*”, categoría acuñada por Buchely, describe y analiza, por un lado, las prácticas que concretan nuevas realidades del Estado en contextos de privatización de éste (referida a la tercerización de la ejecución de la política pública) y, por otro, cómo allí las funcionarias van más allá de la norma y se posicionan como agentes públicos. Dentro de las conclusiones de la investigación se encuentra que las madres comunitarias, entendidas como burócratas callejeras y agentes del activismo burocrático, son actores políticos con agendas particulares y constructoras de política pública orgánica -incluso opuestas a las políticas públicas oficiales.

III. MARCO METODOLÓGICO

El diseño de esta nuestra investigación se enmarca en un diseño metodológico exploratorio-descriptivo. Dentro de lo concerniente al impacto de los/as interventores/as y sus decisiones en el desarrollo de las políticas públicas, el marco metodológico exploratorio posibilita obtener información para realizar una investigación más completa y acabada de un contexto particular, como por ejemplo la facilitación para investigar nuevos problemas y la admisión para seguir afirmaciones. A su vez, el carácter descriptivo del marco se sustenta en la medida que pretende especificar las propiedades y características de las decisiones de los/as interventores en la selección de servicios comunitarios a adolescentes que son parte del PSBC, expresadas en limitaciones estructurales, discrecionalidades, pautas y rutinas (Sampieri, Fernández & Baptista; 2010).

Metodología de recolección de datos

En una primera instancia los datos fueron de carácter secundario. Esto quiere decir que fueron obtenidos de un marco normativo base que considera la ley N°20.084 (su reglamento). Por su parte también la ley N°20.032 de subvención de los organismos colaboradores del SENAME, considera un marco institucional basado en documentos oficiales del SENAME: anuarios estadísticos institucionales, las Orientaciones Técnicas y el *Décimo tercer concurso público de programas para la línea de acción y programa de reinserción para adolescentes infractores a la ley penal en general modalidad PSBC*. Además de la consideración a documentos dispuestos por las OCA, particularmente la evaluación anual de desempeño 2018. Por último, las evaluaciones a la LRPA y al funcionamiento del PSBC realizadas por instituciones de gobierno y Estado.

En una segunda instancia la información se recolectó mediante entrevistas, que tuvieron por propósito caracterizar la experiencia de los/as interventores/as en la selección de los servicios comunitarios. El análisis de las entrevistas permitió recoger datos que aportaron en la construcción de significados respecto del tema central. Las entrevistas a realizadas fueron de carácter semiestructurado, en la medida que se basaron en una guía de asuntos y preguntas específicas sin que se cerrara la posibilidad de haber precisado conceptos u haber obtenido más información (Sampieri, Fernández & Baptista; 2010). Para el análisis de las entrevistas se realizó un análisis cualitativo categorial.

Existiendo varios/as posibles entrevistados/as, se tomó la siguiente agrupación para asegurar representatividad y validación de información:

Tabla 1. Interventores/as para entrevistar

Actor	Descripción	Información buscada
Interventores/as directos	Delegados/as del PSBC en cada OCA Coordinador/a o gestor/a de redes	Profundización de la decisión de selección. Reconociendo el contexto de intervención, los espacios de discrecionalidad disponibles y las decisiones que allí ocurren, tanto como las pautas y rutinas generadas.
Interventores/as intermedios	Directores/as de PSBC en cada OCA Coordinador/a de línea	Información respecto de la mirada institucional del proceso de selección de los servicios comunitarios que pudiera permear la decisión de los/as interventores/as.

Elaboración propia

Unidad de análisis

La unidad de análisis fueron los/as interventores/as directos e intermedios del PSBC.

Muestreo y selección de la muestra

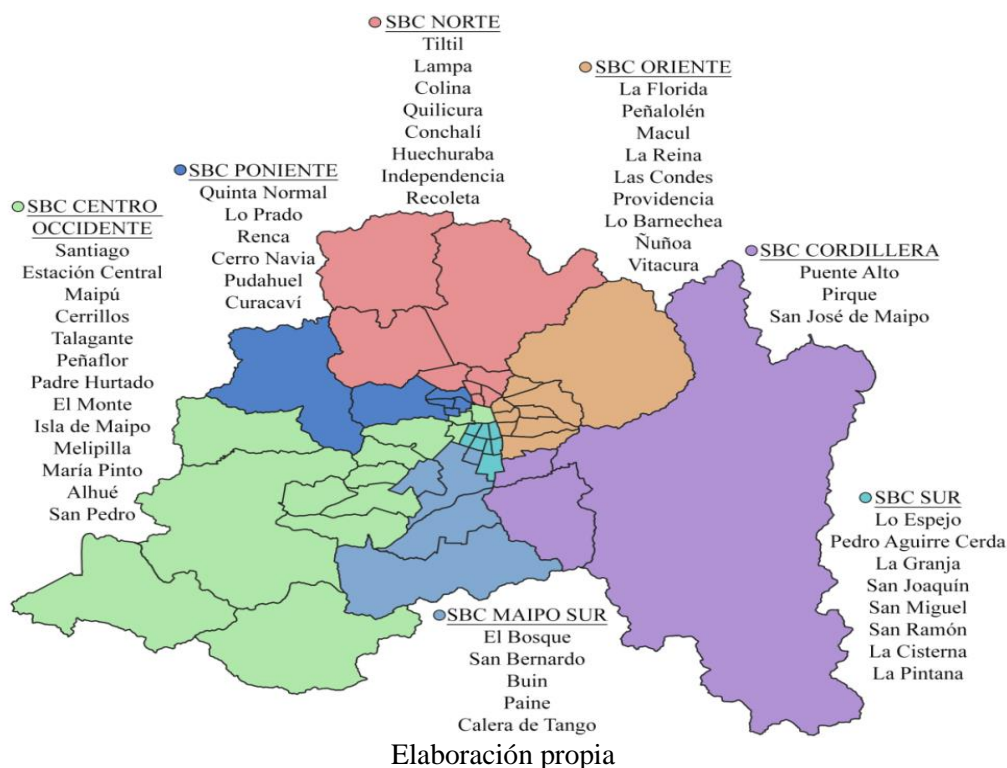
A continuación, se realiza una descripción de la oferta programática que permitió visualizar entrevistados/as posibles dentro del PSBC. Luego, se describen los criterios de muestreo.

En base al Catastro de Oferta Programática (SENAME, 2016) hay once OCA que ofrecen el Programa a nivel nacional:

- Asociación Cristiana de Jóvenes de Valparaíso
- Centro de Iniciativa Empresarial
- CIEM Villarrica
- Corporación Desarrollo Social Asociación Cristiana de Jóvenes
- Corporación de Formación Laboral al Adolescente, CORFAL
- Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria, Opción
- Corporación Gabriela Mistral
- Corporación Servicio Paz y Justicia, SERPAJ Chile
- Corporación Social y Educativa, RENASCI
- Fundación Consejo de Defensa del Niño
- Fundación Social Novo Millennio; y Misión Evangélica San Pablo de Chile

Respecto de la distribución regional, la RM tiene un 41% de los adolescentes que asisten al Programa a nivel nacional. Le sigue la región de Los Ríos con un 10%; y las regiones de Valparaíso y la Araucanía con un 9%. La RM tiene dos OCA que ejecutan el Programa: Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria Opción (Opción) y Corporación Desarrollo Social Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ). Cabe destacar que Opción y ACJ tienen respectivamente el 32% y el 19% de las plazas del programa a nivel nacional, siendo las de mayor cobertura para este programa (SENAME, 2016). En la RM Opción cuenta con tres proyectos que ejecutan el Programa, mientras que ACJ ejecuta cuatro. La repartición territorial es la siguiente:

Figura 1. Distribución territorial PSBC RM



Crterios de muestreo

La lógica que orienta el muestreo cualitativo es que los casos elegidos proporcionen la mayor riqueza de información posible para estudiar en profundidad la pregunta de investigación. En el muestreo no probabilístico la muestra se selecciona mediante criterios intencionados por el investigador siempre procurando la representatividad de la muestra (Patton, 2002 en Martínez 2012).

A mayo de 2018, fecha de construcción, la población de interventores/as directos e intermedios en la Región Metropolitana es de 37 con la siguiente distribución según proyecto:

Tabla 2. Población interventores/as PSBC RM

Proyecto	Director/a	Gestor/a Redes	Delegados/as	Otros	Total
SBC Sur	1	1	4	0	6
SBC Cordillera	1	1	4	0	6
SBC Oriente	1	1	4	0	6
SBC Centro-Occidente	1	0	4	0	5
SBC Norte	1	1	4	0	6
SBC Maipo-Sur	1	0	3	0	4
SBC Poniente	1	0	3	1	5
Total	7	4	26	1	38

Elaboración propia

De los/as 38 interventores/as directos e intermedios la composición según sexo y profesión es la siguiente:

Tabla 3. Profesión y sexo de la población de interventores/as por cargo

Directores/as	
<i>Profesión</i>	
Trabajo Social	6
Psicología	1
<i>Sexo</i>	
Hombre	1
Mujer	6

Delegados/as	
<i>Profesión</i>	
Trabajo Social	18
Psicología	7
Sociología	1
<i>Sexo</i>	
Hombre	11
Mujer	15

Gestor/a redes	
<i>Profesión</i>	
Trabajo Social	3
Derecho	1
<i>Sexo</i>	
Hombre	1
Mujer	3

Elaboración propia

Las características de la población de estudio justifican el uso de un muestreo no probabilístico intencional. Dicho muestreo considera múltiples variaciones, que responden a problemas y enfoque de investigación concretos, y se constituyen como una estrategia válida para para la recolección de datos, particularmente en muestras pequeñas y específicas. Las estrategias de muestreo no probabilístico intencionales no son excluyentes entre sí, pudiéndose integrar más de una en el diseño de investigación (Alaminos y Castejón, 2006).

Previo a la selección específica de casos se realizó una selección de proyectos, para ella se utilizarán dos estrategias:

- Muestreo no probabilístico intencionado de casos extremos: en la cual se seleccionan los casos que se encuentren en el extremo de una variable y que permitan descubrir las fronteras de la acción social o de las instituciones (Alaminos y Castejón, 2006). Para esta selección se tomó la proporción de plazas de cada proyecto respecto del total de plazas de la región metropolitana, y la proporción de los/as habitantes de las comunas que componen cada proyecto respecto del total de habitantes de la región metropolitana. La diferencia de ambas relaciones tuvo como resultado un número que representará las plazas per cápita, en términos relativos, de cada proyecto.
- Muestreo de casos con máxima variación: pretende la construcción de una muestra heterogénea y para la cual se selecciona una serie de características que se emplean para estructurar la diversidad de la muestra (Alaminos y Castejón, 2006). En este caso la característica empleada será la referida a la representación de ambas Corporaciones en la muestra, es decir, Opción y ACJ.

Tabla 4. Plazas per cápita por proyecto

Proyecto	Plazas ²	Total habitantes comunas proyecto ³	Relación plaza proyecto/ plaza total	Relación Habitantes proyecto/ Habitantes total	Diferencia relación
Corporación Opción					
SBC Oriente	100	1.654.207	0,154	0,326	-0,172
SBC Sur	160	752.778	0,246	0,148	0,098
SBC Cordillera	120	568.106	0,185	0,112	0,073
Corporación ACJ					
SBC Centro Occidente	90	1.543.962	0,138	0,304	-0,166
SBC Norte	120	751.311	0,185	0,148	0,037
SBC Maipo Sur	100	658.583	0,154	0,130	0,024
SBC Poniente	60	799.822	0,092	0,158	-0,065
	650	5.074.562	1	1	

Elaboración propia

En consideración a las estrategias señaladas los proyectos seleccionados serán por Opción SBC Sur y SBC Oriente (mayor y menor plazas per cápita de Opción) y por ACJ SBC Norte y SBC Centro Occidente (mayor y menor plazas per cápita de ACJ).

Luego de la citada selección de proyectos se siguió con la selección de casos dentro de los proyectos. Para ello las estrategias de muestreo utilizadas son las siguientes:

- Muestro de criterio: implica la selección de casos ajustada a criterios predeterminados basados en la información y antecedentes que pueden entregar los casos seleccionados (Alaminos y Castejón, 2006). En este sentido los casos seleccionados fueron los que entregan más información, considerándose como variable fundamental para lograr dicho cometido el tiempo de permanencia en el proyecto. Esto para el caso de delegados/as, puesto que para directores/as y gestores/as de redes sólo hay uno/a por proyecto, y el criterio en dicho caso está asociado a su función como interventor/a directo o intermedio respectivamente, o dicho de otra manera, no media otro criterio.

² En base al Anexo 01 Plazas focalización territorial del Décimo Tercer Concurso Público de proyectos para la Línea de Acción Programas de Reinserción para Adolescentes Infractores a la Ley Penal en General, modalidad Programa de Servicio en Beneficio a la Comunidad y Reparación del Daño (PSBC).

³ XIX Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda o Censo de Población y Vivienda 2017.

Tabla 5. Muestra de interventores/as por proyecto

Proyecto	Dirección	Gestión redes	Delegados/as	Otros	Total
SBC Sur	1	1	1	0	3
SBC Oriente	1	1	1	0	3
SBC Centro-Occidente	1	0	1	0	2
SBC Norte	1	1	1	0	3
Total	4	3	4	0	11

Elaboración propia

La muestra final, en consideración a una población de 38 interventores/as directos e intermedios -según la justificación desarrollada en los párrafos precedentes-, es de 11 interventores/as. De los cuales la composición según sexo y profesión es la siguiente:

Tabla 6. Profesión y sexo de la muestra de interventores/as por cargo

Directores/as	
<i>Profesión</i>	
Trabajo Social	4
Psicología	0
<i>Sexo</i>	
Hombre	0
Mujer	4

Gestor/a redes	
<i>Profesión</i>	
Trabajo Social	2
Derecho	1
<i>Sexo</i>	
Hombre	1
Mujer	2

Delegados/as	
<i>Profesión</i>	
Trabajo Social	4
Psicología	0
Sociología	0
<i>Sexo</i>	
Hombre	1
Mujer	3

Elaboración propia

A ello se suma un/a interventor/a intermedio/a: el/la coordinador/a de línea de Opción. La composición final de la muestra considerando interventores/as directos e intermedios de cuatro proyectos, garantizó heterogeneidad de profesión y sexo respecto de la muestra total. Con ello se aporta en un muestreo variado que posibilita la detección de pautas comunes que permiten fiabilidad, validez e importancia en los hallazgos. De todos modos, cabe señalar que la credibilidad de las conclusiones obtenidas de muestreos intencionados no depende del tamaño de la muestra ni de la forma de selección de los/as entrevistados/as, sino de la garantía que ofrezca la riqueza de información que posean los casos considerados (Alaminos y Castejón, 2006) y que en este estudio se encuentran detallados en la justificación precedente.

Consideraciones éticas

Para los resguardos éticos necesarios de toda investigación se realizó solicitudes de autorización y consentimientos informados para llevar a cabo cada entrevista. Los objetivos del estudio y el uso de los datos fueron explicados de manera previa y rigurosa a las/as entrevistados/as. Se consideró a la vez el respeto a la privacidad y a los tiempos de quienes participaron del proceso de investigación. Finalmente, Los resultados del estudio serán comunicados a los equipos e instituciones participantes para contribuir a su labor.

IV. ANTECEDENTES

La Ley de Responsabilidad Penal Adolescente

Con fecha 2 de agosto de 2002 el mensaje N°68-347 puso en marcha el Proyecto de Ley que estableció un sistema de responsabilidad de los/as adolescentes por infracciones a la ley penal. La LRPA significó un importante cambio en materia penal adolescente, poniendo la legislación chilena a disposición del interés superior del niño⁴ y limitando la privación de libertad como respuesta a la comisión de delitos por parte de los adolescentes⁵. La iniciativa se englobó en la necesidad de modernizar la legislación y políticas orientadas hacia la garantía y promoción del desarrollo integral de la infancia, contemplando -además del citado mensaje- modificaciones a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Menores y al sistema de financiamiento de la red cooperadora de este organismo (Mensaje N°68-347:6).

El sistema tutelar previo a la Ley no estaba sometido a los controles propios del sistema penal formal, vulnerando así permanentemente derechos constitucionales en el ámbito procesal y de garantías, ocurriendo, entre otras, las siguientes situaciones: procesos sin forma de juicio, aplicación de medidas sin participación de abogados/as defensores/as y dictadas por tiempo indeterminado, sanciones privativas de libertad que vulneraban el principio de legalidad a través de la utilización de fórmulas abiertas; como la irregularidad, los desajustes conductuales o el peligro material o moral. En dicho escenario la política pública debía lograr avanzar en la responsabilización de los actos delictivos mediante sanciones adecuadas y proporcionales a los hechos, y a la vez generar un marco que evitara la confusión entre protección de derechos y sanciones para actos delictivos (Mensaje N°68-347: 7).

La literatura relacionada reconoce que la Convención sobre los Derechos del Niño fue un factor de relevancia en consideración a la mirada internacional respecto de la realidad del país (De Ferrari, 2006). Así lo corrobora el mensaje presidencial que acompañó a la ley donde se establece la necesidad de crear "un sistema de justicia especializado en todas las fases del procedimiento, y durante el control de ejecución de la sanción" basado en una "responsabilidad especial adecuada a su carácter de sujeto en desarrollo", lo que respondía a "los nuevos requerimientos jurídicos y sociales del país y, en especial, a los principios y directrices contenidos en la Constitución Política de la República, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes en Chile⁶" (Mensaje N°68-347). Otra razón identificada por la literatura -y respaldado por las estadísticas de la época- fue el discurso instalado respecto de que los delitos cometidos por adolescentes iban en ascenso. De esta manera la Fundación Paz Ciudadana (2003) señalaba que entre 1986 y 2002, las aprehensiones de

⁴ El inciso primero del artículo 2° de la Ley 20.084, establece que, en todas las actuaciones judiciales o administrativas relativas a los procedimientos, sanciones y medidas aplicables a los adolescentes infractores de la ley penal, se deberá tener en consideración el interés superior del adolescente, que se expresa en el reconocimiento y respeto de sus derechos y necesidades específicas, y en la potenciación de su reinserción social.

⁵ El inciso primero del artículo 3° de la Ley 20.084, establece que son adolescentes quienes sean mayores de catorce y menores de dieciocho años.

⁶ Instrumentos internacionales considerados: Convención Internacional sobre Derechos del Niño, Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil; Conclusiones de los estudios del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Instituto Interamericano del Niño (organismo especializado de la Organización de Estados Americanos) y el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

menores de dieciocho años habían aumentado un 398%, dato basado principalmente en las estadísticas de Carabineros de Chile.

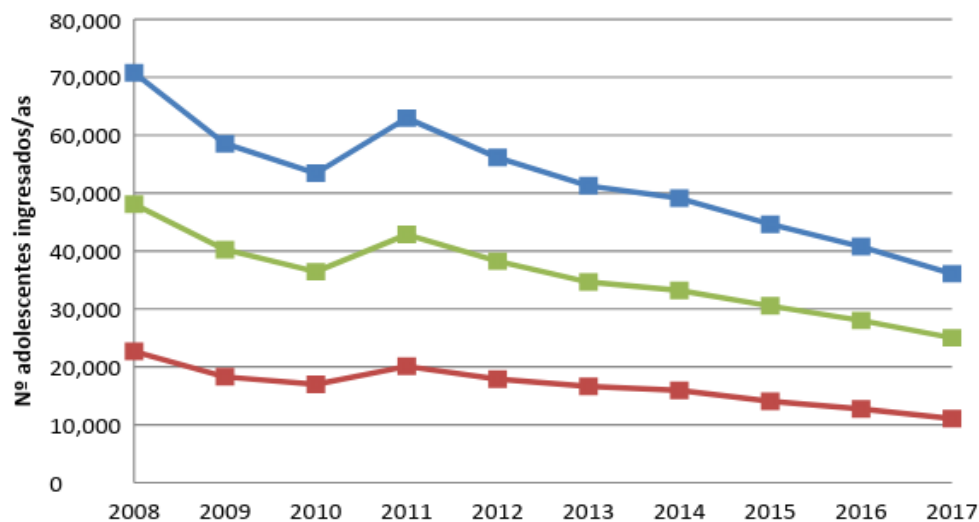
Expuesto lo anterior, y en base a dichos lineamientos, la ley 20.084 -cuya vigencia comienza en junio de 2007- funda sus bases en los siguientes principios:

- Legalidad de las penas.
- Reconocimiento de el/la adolescente como sujeto de derechos y responsable penalmente, pero de un modo especial, reducido o moderado.
- Interés superior del el/la adolescente.
- Respuesta penal especial, flexible y diversificada.
- Proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, determinación de su duración e individualización respecto de el/la infractor/a.
- Carácter de última ratio de las sanciones privativas de libertad.
- Separación respecto de los/as adultos/as privados/as de libertad.

Para cumplir con lo pretendido se estableció un sistema de salidas alternativas, medidas y sanciones penales para adolescentes. Una diferenciación base es aquella referida a la condición de libertad. El anuario estadístico 2017 del SENAME fija que un 68% de los/as adolescentes ingresados a la LRPA están en medio libre, mientras que un 32% lo hace privado de libertad (SENAME, 2017b:176).

Respecto de la evolución de los ingresos en el tiempo y tomando los Informes Estadísticos del Ministerio Público⁷ se puede observar una baja sostenida de éstos:

Figura 2. Infractores menores de edad, ingresados al Ministerio Público

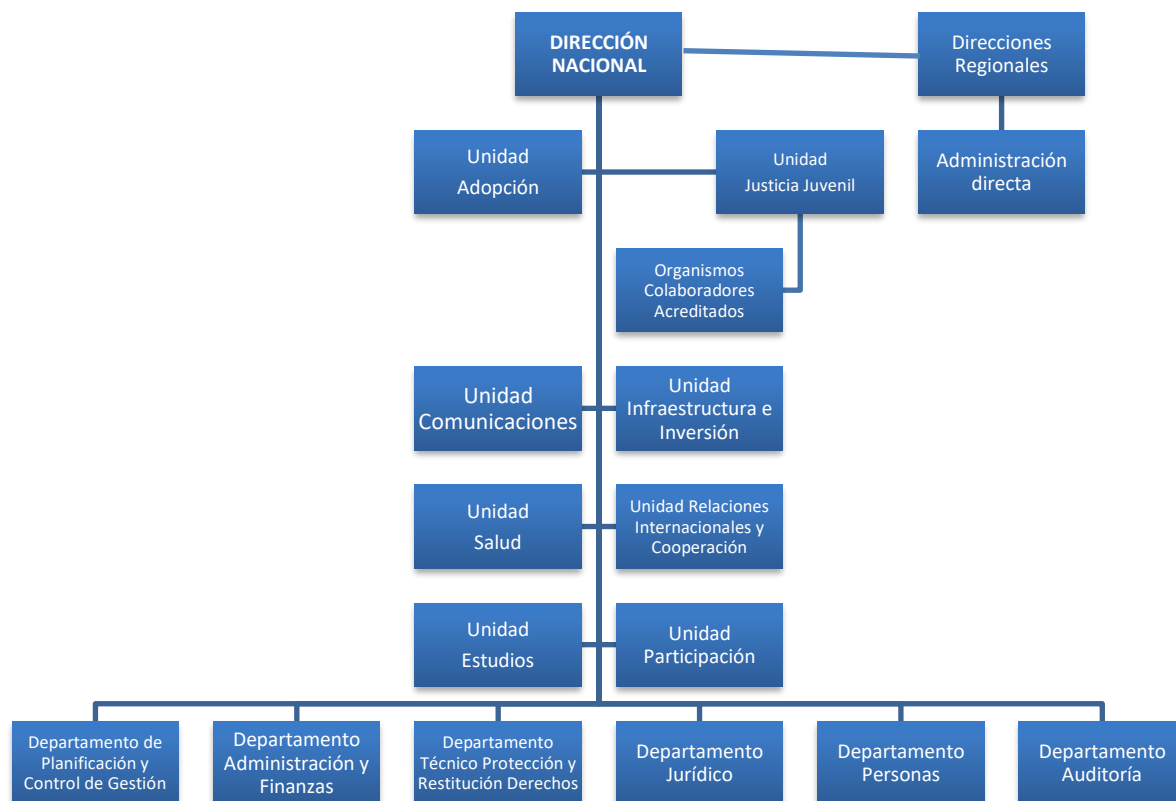


Elaboración propia en base a Boletines Estadísticos Ministerio Público 2008-2017

⁷ Los boletines estadísticos organizan la información más relevante acerca de los delitos que fueron tramitados por la Fiscalía de Chile durante un año, ordenados en informes trimestrales, semestrales y anuales. Los antecedentes contenidos en estos documentos provienen del Sistema de Apoyo a los Fiscales (SAF), base de datos institucional que se alza como fuente única y común para la cuantificación de las diferentes variables que se describen estadísticamente en los boletines.

El SENAME tiene la posibilidad de desarrollar directamente sus actividades o tercerizarlas⁸ mediante la subvención a OCA (definidos según el artículo 4° de la Ley 20.032 como las personas jurídicas sin fines de lucro que son reconocidas como tales por resolución del Director Nacional del SENAME en la forma y condiciones exigidas por la ley 20.032 y su reglamento). Es la Unidad de Justicia Juvenil del SENAME, la que coordina técnicamente a los Organismos Colaboradores Acreditados del SENAME y verifica la implementación en los centros de administración directa. Al año 2015, la oferta programática del Justicia Juvenil correspondía a 281 proyectos, de los cuales 229 correspondían a aquellos ejecutados por OCA, y 52 estaban a cargo de la administración directa del Servicio (Cámara de Diputados, 2015:90).

Figura 3. Organigrama del Servicio Nacional de Menores



Elaboración propia en base a información disponible en <http://www.SENAME.cl/web/organica/organica.html>

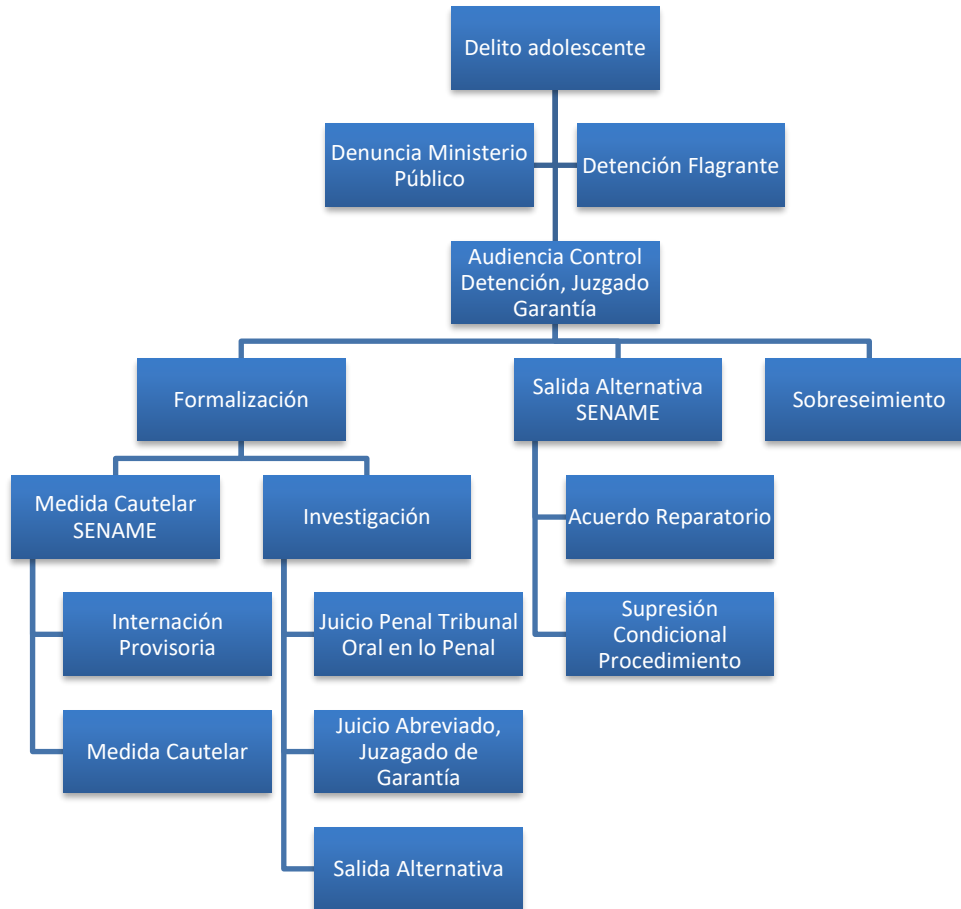
Según las definiciones de la ley, el/la adolescente infractor/a se enfrenta a un proceso penal que contempla de uno a tres procesos según el caso: detención, formalización y juicio. Los que se

⁸ El artículo 3° de la Ley 20.032 establece como actividades posibles de subvencionar las de Oficinas de Protección de los Derechos del niño, niña y adolescentes; los centros residenciales; los programas y las actividades de diagnóstico.

definirán brevemente en las siguientes líneas y que pueden observarse de manera gráfica en lo posterior.

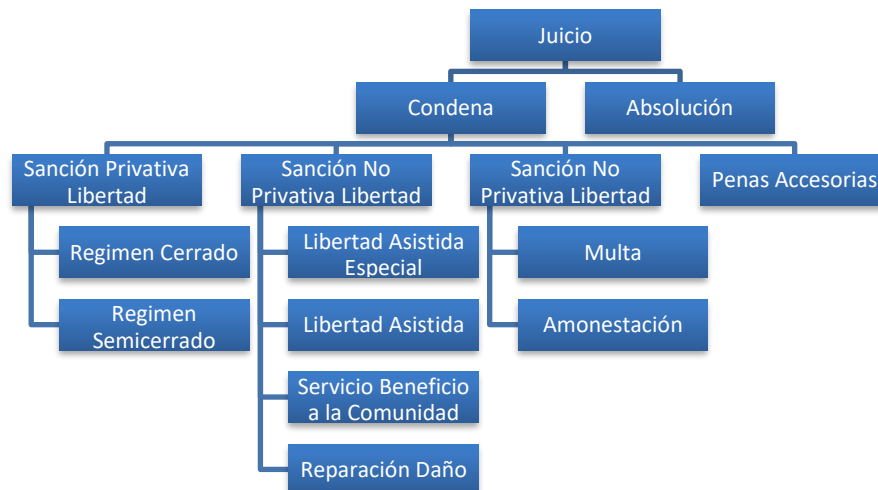
- Detención: La comisión del delito se sucede por la detención en flagrancia o mediante la denuncia al ministerio público y la posterior detención. La detención en cualquier caso está a cargo de los organismos pertinentes, en este caso Carabineros y la Policía de Investigaciones (PDI). Posterior a la detención ocurre en los Juzgados de Garantía la Audiencia de Control de Detención, en la cual se pueden dar los siguientes escenarios: 1. Formalización, 2. Salida Alternativa (suspensión condicional del procedimiento o acuerdo reparatorio a cargo del SENAME) o 3. Sobreseimiento.
- Formalización: En caso de ocurrir la formalización existen dos caminos posibles. El primero es que se tome una medida cautelar, la cual puede implicar la internación provisoria, o bien la ejecución de una Medida Cautelar Ambulatoria. En ambos casos quien está a cargo es el SENAME. El segundo es la realización de una investigación que puede derivar en un Juicio Penal a cargo de un Tribunal Oral en lo Penal, un Juicio Abreviado a cargo de un Juzgado de Garantía o una Salida Alternativa a cargo del SENAME.
- Juicio: En caso de Juicio Penal o Abreviado lo que sigue es la absolución o la sanción. En el segundo caso las posibilidades son tres:
 - a. Sanción privativa de libertad que posee dos regímenes: cerrado y semicerrado (ambas a cargo del SENAME).
 - b. Sanción no privativa de libertad: posible de ejecutar, según la sanción interpuesta, en programas de libertad asistida, libertad asistida especial, servicio en beneficio a la comunidad y reparación del daño (todas de responsabilidad del SENAME y delegadas en Organismos colaboradores). Otras dos posibilidades no privativas de libertad son la multa y la amonestación.
 - c. Penas accesorias como tratamientos de drogas, imposibilidad de conducir, entre otras.

Figura 4. Proceso Penal para Adolescentes Infractores a la Ley



Elaboración propia, en base a la Ley 20.084

Figura 5. Resultado del Juicio del Proceso Penal para Adolescentes Infractores a la Ley



Elaboración propia, en base a la Ley 20.084

La distribución según modalidad es la siguiente:

Tabla 7. Distribución de ingresos según modalidad

TIPO DE PROYECTO	SANCIÓN/ MEDIDA	MODELO	RECuento	% RESPECTO AL TOTAL
MEDIO LIBRE	Medida	MCA - Medida Cautelar Ambulatoria	1875	19,7%
	Salidas Alternativas	PSA - Programa de Salidas Alternativas	809	8,5%
	Sanción	PLA - Programa de Libertad Asistida	1329	14,0%
		PLE - Programa de Libertad Asistida Especial	1542	16,2%
		SBC - Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño	916	9,6%
PRIVATIVA DE LIBERTAD	Medida	CIP - Centro de Internación Provisoria	1873	19,7%
	Sanción	CRC - Centro de Régimen Cerrado	756	7,9%
		CSC - Centro de Régimen Semicerrado	421	4,4%
TOTAL			9.521	100,0%

Fuente: Anuario estadístico (SENAME, 2017b:176)

Ahora bien, considerando solo el medio libre, y según el último anuario estadístico del SENAME, la distribución es la siguiente:

Tabla 8. Distribución de ingresos en sanciones de medio libre

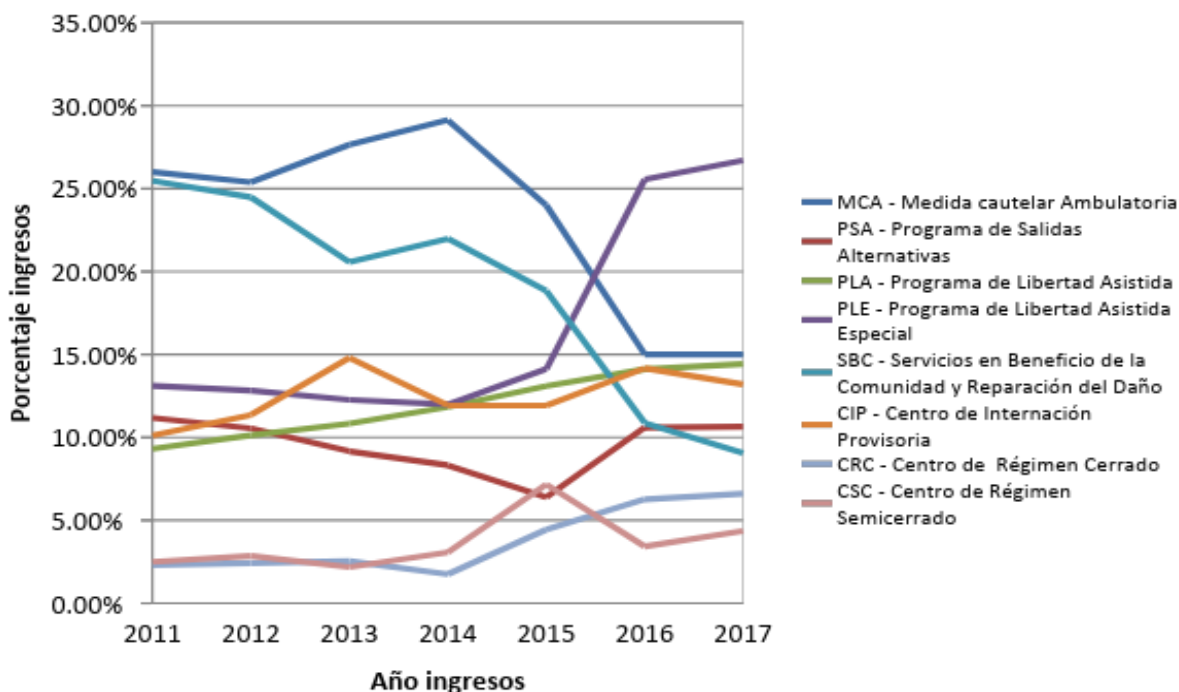
TIPO DE PROYECTO	SANCIÓN/ MEDIDA	MODELO	RECuento	% RESPECTO AL TOTAL
MEDIO LIBRE	Sanción	PLA - Programa de Libertad Asistida	1329	35,09%
		PLE - Programa de Libertad Asistida Especial	1542	40,72%
		SBC - Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño	916	24,19%
TOTAL			3.787	100,00%

Elaboración propia, en base al Anuario Estadístico (2017b:176)

A su vez, si se toma en consideración la variación porcentual anual de los ingresos según modalidad, se puede atender que, aún en consideración a la baja sostenida de ingresos a las modalidades LRPA, como se observó en la Ilustración I, cada modalidad tiene sus propias variaciones en el tiempo. Para la modalidad MCA hay una baja sostenida que comienza a estabilizarse. Dicha condición de estabilidad se repite en el PSA. Puede observarse también un aumento considerable de la modalidad PLE y un alza sostenida del PLA. El caso de la modalidad PSBC la baja es considerable y sostenida. La modalidad CIP y CSC han tenido un comportamiento inestable. Finalmente, el CRC muestra un comportamiento al alza cada vez más moderado. En consideración a que las sanciones responden a un catálogo escalonado y en vista a la exigencia legal de que las modalidades impuestas sean idóneas es al menos preocupante la

importante oscilación en el ingreso según modalidad. Queda aún abierta la interrogante sobre las causas de esta situación.

Figura 6. Variación anual porcentual de ingresos según modalidad



Elaboración propia en base a anuarios SENAME 2011-2017

Programa de Servicios en Beneficio a la Comunidad y Reparación del Daño (PSBC)

El PSBC del SENAME interviene con adolescentes sancionados/as en dos de los casos del catálogo de sanciones de medio libre: Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación de Daño.

La sanción de Reparación del Daño se menciona en el artículo 10 de la LRPA, donde se establece que radica en la obligación de resarcir a la víctima el perjuicio causado con la infracción, sea mediante una prestación en dinero, la restitución o reposición de la cosa objeto de la infracción o un servicio no remunerado en su favor. En este último caso, la imposición de la sanción requiere de la aceptación previa del condenado y de la víctima (Ley 20.084).

Por otro lado, la sanción de Servicios en Beneficio de la Comunidad se encuentra mencionada en el artículo 11 de la LRPA, donde se señala que consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la comunidad, o en beneficio de personas en situación de precariedad. La extensión de los servicios no podrá exceder en ningún caso las cuatro horas diarias y debe ser compatible con la actividad educacional o laboral que el adolescente realice. Además, la sanción tiene una extensión mínima de 30 horas y máxima de 120 horas. La imposición de esta sanción requiere del acuerdo del adolescente, debiendo, en su caso, ser sustituida por una sanción superior no privativa de libertad (Ley 20.084).

Para cada sanción se dispone de intervenciones diferenciadas dentro de un mismo programa (dentro del PSBC). Sin embargo, cabe destacar que la sanción Reparación del Daño tiene baja o

nula aplicación. La Defensoría Penal Pública manifiesta que su mínima utilización se debería a las dificultades para resolver qué reparar y cómo reparar, careciendo de diseño para su aplicación efectiva. El SENAME aclara que, no siendo aplicada en el PSBC, sí se utiliza el acuerdo reparatorio dentro de las salidas alternativas (Cámara de Diputados, 2015). Debido a esta situación esta investigación se centra en la modalidad Servicio en Beneficio a la Comunidad.

Al igual que todos los programas de medidas y sanciones no privativas de libertad y de conformidad con la ley N°20.032, el PSBC está a cargo de OCA. Su último proceso licitatorio para la Región Metropolitana ocurrió en 2017, mediante el *Décimo tercer concurso público de proyectos para la línea de acción de programas de reinserción para adolescentes infractores a la ley penal en general, modalidad SBC* (desde ahora Concurso PSBC 2017).

Para su adecuada ejecución el SENAME establece lineamientos generales, mediante Orientaciones Técnicas periódicas, que perfilan la oferta programática de manera que ésta responda a los requerimientos de la LRPA desde un enfoque socioeducativo, pues, el foco está en el fomento de la participación activa y reflexiva de el/la adolescente a través de un proceso social, educativo y de experiencia de responsabilidad, que provee a los/as adolescentes recursos de la red social que favorecen su desarrollo integral. Lo anterior, para el caso del PSBC, se concreta mediante la realización de un servicio comunitario idóneo que permita a el/la adolescente sancionado/a una experiencia de reparación en la comunidad, fomentando su participación activa y reflexiva durante dicho cumplimiento. El Programa busca, además, la promoción en comunidad de la restauración de las relaciones dañadas, la recomposición de confianzas y la apropiación efectiva en la solución de los conflictos que la aquejan, logrando el compromiso comunitario activo en el proceso de cumplimiento de sanción de los/as adolescentes infractores de ley (SENAME, 2017a).

Objetivos del Programa

El objetivo del Programa es la supervisión y guía de un proceso reflexivo de el/la adolescente que le permita cumplir la reparación, ya sea a través del servicio comunitario o la restauración a la víctima, confrontándolo con el daño causado y brindándole una oportunidad para responsabilizarse de las consecuencias de su conducta. Lo anterior es posible mediante un proceso socioeducativo con el/la adolescente.

A continuación, los objetivos específicos del PSBC (SENAME, 2017a):

- a) Asegurar una oferta de actividades suficiente, integral y amplia, gestionadas a nivel de organismos públicos y privados de la comunidad que favorezcan el cumplimiento efectivo de la sanción penal por parte de los/las adolescentes sancionados/as. Esto en el marco de los principios del enfoque socioeducativo y de la proporcionalidad de la pena.
- b) Fomentar la participación activa y reflexiva del/la adolescente en los servicios comunitarios, a través de un proceso socioeducativo y de experiencia de responsabilidad que le permita establecer la vinculación entre la actividad de servicio a la comunidad y el delito cometido.
- c) Referir a el/la adolescente a recursos de la red social que favorezcan su desarrollo integral, acorde a su interés y demanda.

Los objetivos están directamente relacionados con el tipo de actividades y acciones que los y las adolescentes emprenden durante la ejecución de su respectiva sanción.

Marco Teórico⁹ de la Intervención

Los siguientes enfoques están establecidos dentro de las Orientaciones Técnicas como ejes a considerar durante toda la intervención por los/as interventores/as: enfoque de derechos, enfoque de desarrollo evolutivo, enfoque de género, enfoque de redes y enfoque socioeducativo.

Respecto del enfoque de derechos, se comprende al/la adolescente como sujeto de derechos, siendo el Estado quien debe velar por el cumplimiento y promoción de los derechos humanos (ratificado en 1990 en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y en el Artículo 5 inciso segundo de la Constitución Política de Chile). Se promoverá, garantizará y restituirá las condiciones mínimas para el desarrollo pleno e integral de niños, niñas y adolescentes. La Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 del Consejo Nacional de la Infancia propone los siguientes principios para el cumplimiento del enfoque en cuestión: joven como sujeto de derechos, interés superior de adolescente; autonomía progresiva; igualdad y no discriminación; participación y derecho a ser oído; vida, desarrollo y entorno adecuado (SENAME, 2017a: 12-13).

El enfoque de desarrollo evolutivo, invita a la comprensión y consideración de la adolescencia como una etapa dentro del ciclo vital, que permite establecer un marco conceptual comprensivo para dicha etapa, considerando un necesario desarrollo pleno e integral del/la adolescente y develando la adolescencia como un proceso clave de la vida humana para el reforzamiento de valores y habilidades, y donde también se juegan oportunidades para concretar trayectorias exitosas o fallidas en los proceso de integración (SENAME, 2017a: 15-16).

El enfoque de género hace referencia a la construcción de conceptos de feminidad y masculinidad en base a diferencias biológicas que provocan sistemas sociales desiguales. Lo anterior permite evidenciar -en diferentes contextos sociales y a lo largo de la intervención- las particularidades y diferencias de estas construcciones sociales que se juegan en la identidad de cada adolescente y cómo esto repercute en su papel en el proceso de infracción. Lo anterior pone en relieve que se fomenta en la masculinidad hegemónica comportamientos caracterizados de mayor riesgo, agresividad, sensación de control -entre otras- que pueden contribuir a la iniciación y mantención de conductas delictuales. Se recomienda que todas las intervenciones deben considerar, explorar y analizar la socialización diferenciada entre hombres y mujeres para desarrollar en base a ello intervenciones más pertinentes y efectivas (SENAME, 2017a: 15-18).

El enfoque socioeducativo insta a que toda intervención declare explícitamente un fin de formación integral y de reinserción del adolescente con su familia y/o con el grupo social de referencia. Mediante este enfoque el Programa debe contribuir al aprendizaje de nuevas formas de relacionarse del adolescente, promoviendo nuevas formas de actuar y de comprender. Este enfoque de intervención responde al principio de aprender haciendo, que en el caso de los/as adolescentes/as infractores/as debe servir de puente para el ejercicio sus derechos. Un supuesto a considerar para este enfoque es que los adolescentes no juegan un rol pasivo, sino que resisten,

⁹ Si bien lo expuesto académicamente no se corresponde con un marco teórico propiamente tal, el segundo capítulo de las Orientaciones Técnicas del SENAME establece estos enfoques conceptuales como el marco teórico de la intervención. Esto en concordancia con dotar de un marco lo exigido en el artículo 43 del Reglamento de la Ley 20.084; que establece el despliegue de acciones socioeducativas y la habilitación de los/as adolescentes mediante el fortalecimiento de competencias, habilidades y capacidades para el desarrollo de proyectos de vida alternativos; oportunidades para la inserción social, escolar y laboral (SENAME, 2017: 11).

resignifican y transforman las señales del sistema, según su contexto e historia. Lo último implica que la intervención considere al/la adolescente (SENAME, 2017a: 19-20).

Finalmente, el enfoque de redes hace referencia al conjunto de redes de colaboración disponibles para la intervención. Las que deben ser articuladas de manera sistemática y estable. La estrategia de redes debe ser utilizada desde el comienzo del Programa, de modo que éstas sean un aporte en la intervención general. (SENAME, 2017a: 21).

Así, por un lado, el enfoque de derechos, desarrollo evolutivo y de género otorgan un marco comprensivo para la intervención, mientras que, por otro lado, el enfoque socioeducativo y de redes otorgan el marco de acción.

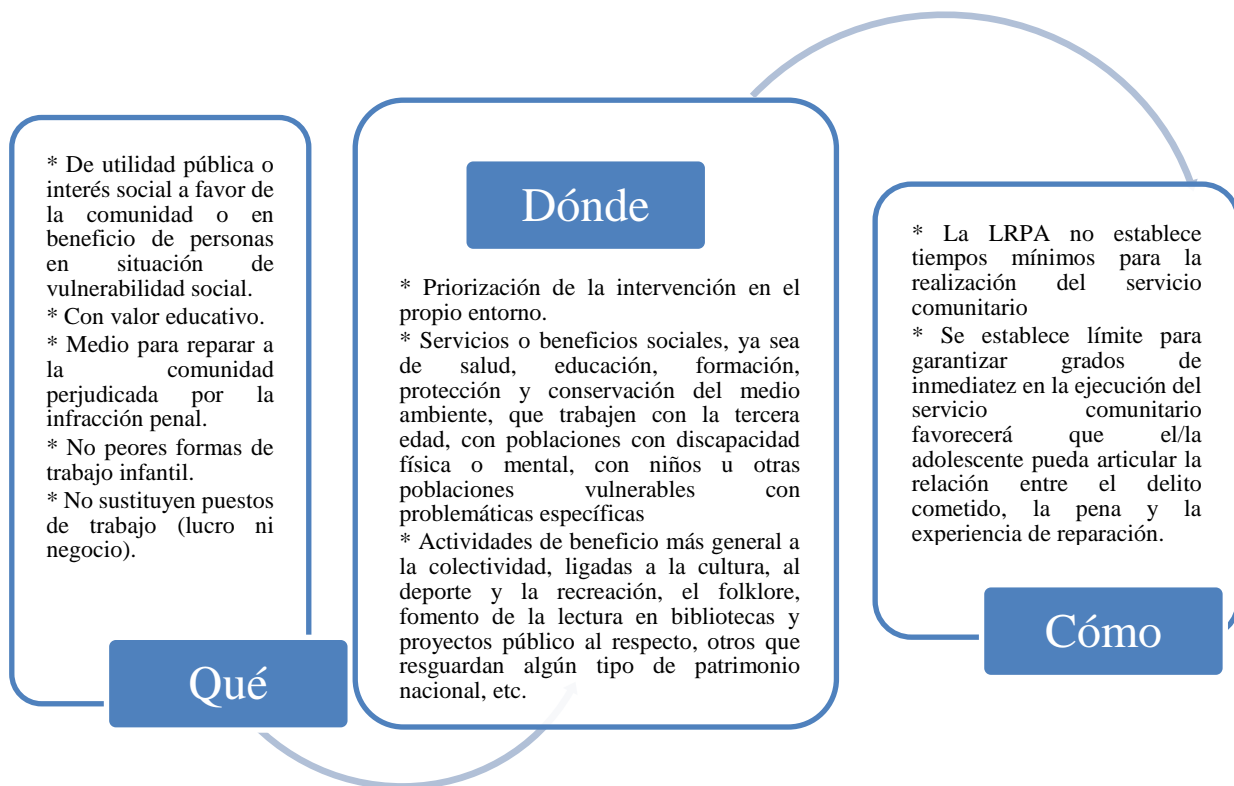
Estrategias de intervención

Para lo anterior las OO.TT fijan cuatro estrategias intervención:

1. Acompañamiento Socioeducativo y Supervisión: dice relación con todas las acciones que responden al objetivo particular de supervisar el desarrollo de los convenios de servicios en el marco de una intervención socioeducativa que promueva la efectiva responsabilización y reinserción social (SENAME, 2017a: 29).
2. Coordinación con el Circuito Judicial: obedece a la necesidad de mantener una coordinación expedita con las autoridades judiciales y otros actores del proceso penal. Dicha coordinación debe llevar a establecer acuerdos efectivos de trabajo entre dichos actores y cada proyecto, posibilitando concordar procedimientos a nivel de derivación, seguimiento de casos y acuerdos a establecer sobre las acciones a desarrollar ante un incumplimiento de la sanción, o bien, en el avance de la intervención (SENAME, 2017a: 30).
3. Trabajo de Vinculación con la comunidad: para alcanzar los objetivos propuestos, es necesario un proceso importante de inserción de cada proyecto en el territorio que cubre, desarrollando conexiones con servicios estatales y organizaciones privadas sin fines de lucro, así como organizaciones sociales que apoyen y/o garanticen la realización del trabajo comunitario (SENAME, 2017a: 30).
4. Gestión de Actividades Idóneas: respecto de los criterios necesarios para el cumplimiento de la idoneidad se declara la necesaria respuesta al qué, dónde y cómo, respectivamente, de la actividad (SENAME, 2017a: 31,33). Así:
 - Las actividades seleccionadas deben ser de utilidad pública o de interés social y con un valor educativo.
 - Las instituciones donde se realizan las actividades deben poner en práctica las potencialidades, realizar los intereses u oportunidades de crecimiento personal de los/las adolescentes ingresados al programa, promoviendo al mismo tiempo la realización de reflexiones respecto de la utilidad de los servicios o beneficios que se dispensan.
 - Se priorizará la realización de actividades en el propio entorno de el/la adolescente
 - Se deberán establecer límites en la permanencia de los/las adolescentes en el Programa, promoviendo la inmediatez que articule la relación entre el delito cometido, la pena y la experiencia de reparación.

La literatura internacional respalda que es el contenido educativo de las sanciones el que las dota de efectividad (Blay, 2006). De esta manera es la percepción de utilidad respecto del trabajo desarrollado la que genera efectos positivos tanto en sancionados como quienes se benefician del servicio comunitario (Blay, 2006; McIvor, 1991; Rex & Gelsthorpe, 2002), y que son los lugares y contextos significativos y cercanos a la experiencia de vida de los/as adolescentes los que facilitan el aprendizaje (Stephenson, Giller & Brown, 2007). En concordancia con lo anterior la idoneidad de las actividades tiene como ejes el tipo de actividad que realiza, el lugar dónde se realiza, los tiempos de la realización y el vínculo comunitario que se establece durante la ejecución. Para facilitar la comprensión de este concepto a continuación se presenta un cuadro resumen de este:

Figura 7. Gestión idónea



Elaboración propia en base a Orientaciones Técnicas SENAME, 2017a

Plan de Trabajo

Para llevar a cabo las estrategias de intervención, las OO.TT fijan etapas para el Plan de Trabajo. Dicho plan es a modo de guía y no plantea una linealidad del proceso.

Tabla 9. Etapas del Plan de Trabajo

Etapa	Actividades del Programa	
Inicio	Ingreso	Apertura Expediente Judicial y registro de ingreso SENAINFO
		Acogida y Encuadre
	Etapa Evaluativa	Evaluación de entrada
		Evaluación para el proceso de responsabilización
	Selección de actividades idóneas	Selección del catastro de instituciones y descriptores de actividades
		Coordinación con la institución para la prestación del servicio
	Formulación del Plan de Trabajo y Protocolo de Servicio	Elaboración del protocolo de prestación del servicio
		Definición compromisos del proceso de responsabilización
		Definición requerimientos para uso de la red
	Coordinación con judicatura	Remisión a Tribunal de Garantía del Protocolo de Responsabilización
		Informe de incumplimiento
Coordinaciones para la complementariedad	Coordinaciones con programas LRPA en casos de simultaneidad de medidas y sanciones	
	Coordinación con otros programas del inter-sector	
Ejecución del plan	Control y supervisión de el/la adolescente	
	Acompañamiento socioeducativo	
	Preparación para el cumplimiento del servicio	
	Coordinación para la participación de la familia	
	Evaluación del proceso y toma de decisiones respecto a la ejecución de la sanción	
	Coordinación con el Sistema Judicial	
	Complementariedad de la intervención	
Término	Cierre de evaluación	Valoración final de la experiencia
	Coordinación de red	Coordinación de redes para acceso a servicios
		Coordinación con otros programas interventores de sanción
	Reporte cumplimiento	Informe de cumplimiento a Tribunal
		Registro cierre administrativo base SENAINFO
Certificación del cumplimiento de condena y asesoría para la eliminación de historial		

En base a SENAME, 2017a:34

Rol de los/as interventores/as

El rol de los/as interventores/as está descrito en un apartado de las Orientaciones Técnicas referido a los recursos humanos y conformación del equipo. Allí se explicitan los esperables de los/as directores/as y delegados/as. Además, de las postulaciones al último concurso público para la modalidad PSBC, tanto la Corporación Opción como ACJ, presentaron un nuevo cargo denominado Coordinador/a de redes. En las tablas siguientes se expone el perfil de cada uno de estos cargos.

Tabla 10. Perfil de cargo Director/a

Director(a) del Proyecto
<ol style="list-style-type: none">1. Coordinar y supervisar la planificación y gestión técnica y administrativa del proyecto.2. Representar al Programa en coordinaciones judiciales, instancias de la red social y programas del SENAME.3. Comunicación y coordinación estratégica con los operadores jurídicos para la oportuna y correcta derivación al programa, así como en el resto de las instancias que forman parte del proceso judicial del/la usuario/a.4. Coordinar y asesorar técnicamente los procesos de intervención que se llevan a cabo en el programa, resguardando el ejercicio de reuniones periódicas y la retroalimentación constante, planificando y coordinando las reuniones técnicas del equipo.5. Generar procesos de inducción a los nuevos trabajadores que ingresan al programa.6. Liderar procesos de evaluación de desempeño y sistematización de buenas prácticas.7. Planificar y ejecutar procesos de análisis y retroalimentación técnica respecto de la intervención desarrollada por el equipo.8. Proponer e implementar estrategias de autocuidado del equipo.9. Identificar redes sociales, comunitarias e institucionales existentes en el territorio correspondiente y en los ámbitos de intervención planteados en las presentes Orientaciones Técnicas generando un catastro de redes del territorio, para la gestión de redes y trabajo intersectorial, generando contactos, convenios y protocolos de servicios comunitarios.10. Fortalecer el vínculo con las redes afines, mediante la participación en las mesas de trabajo que se realicen en las distintas áreas de trabajo, con los objetivos del programa señalados en esta orientación y en otras instancias complementarias.

Orientaciones Técnicas (SENAME, 2017a: 62)

Tabla 11. Perfil de cargo Delegado/a

Delegado/a
<ol style="list-style-type: none">1. Efectuar la evaluación de entrada y planificar el proceso de trabajo con cada adolescente, así como las acciones de seguimiento y la evaluación de proceso.2. Favorecer el diseño de Protocolos de Servicio para cada adolescente, de acuerdo a evaluación de ingreso y repertorio de actividades disponible.3. Efectuar las atenciones directas al adolescente en la sede del proyecto, en el lugar donde ejecuta su servicio comunitario o en otros espacios a definir con el joven, como por ejemplo, su domicilio u otro espacio del territorio.4. Desarrollar orientación a nivel familiar respecto de la implicancia de la sanción.5. Desarrollar acciones de acompañamiento y supervisión para el acceso a oferta en la red correspondiente al territorio.6. Coordinar acciones con el sistema de justicia.

7. Velar de manera periódica por un catastro actualizado de instituciones y un repertorio amplio y diverso de actividades.

Orientaciones Técnicas (SENAME, 2017a: 62-63)

Tabla 12. Perfil de cargo Coordinador/a de redes

Coordinador/a de redes
<ol style="list-style-type: none">1. Confeccionar y ejecutar el plan de redes comunitarias, con la finalidad de ampliar los espacios comunitarios, institucionales, públicos o privados, para una efectiva y eficiente inserción por parte de los adolescentes.2. Asegurar un repertorio suficiente y actualizado de oferta para la ejecución inmediata de los servicios requeridos por la sanción3. Generar vinculación con instituciones públicas o privadas que puedan ser un aporte a la satisfacción de derechos y/o necesidades de los jóvenes, que faciliten el cumplimiento de la sanción.4. Articular redes, estableciendo acuerdos de trabajo, difusión y posicionamiento del Programa.

Décimo tercer concurso público de proyectos para la línea de acción programas de reinserción para adolescentes infractores a la ley penal en general modalidad PSBC. Postulaciones Corporación Opción y ACJ, 2017

Población atendida

A continuación, se presentará una caracterización de la población asistente al PSBC en la región metropolitana. Para este objeto se recurrió al Concurso PSBC 2017, obtenida mediante solicitud de transparencia al SENAME. También en bases técnicas, informes y anuarios SENAME. Y a la información proporcionada por la Corporación Opción y ACJ en la “Evaluación anual de desempeño 2018”, desarrollada por el departamento de justicia juvenil del SENAME, y presentada el 18 julio al SENAME y correspondiente a la a evaluación del periodo octubre 2017 a julio 2018 (nueve meses desde la puesta en marcha de la actual licitación). Cabe considerar que el resultado de evaluación determina la continuidad o no de cada proyecto por un año más.

Para 2017 los ingresos al PSBC alcanzó los 1.452 casos, lo que representó un 9,07% del total de ingresos a las sanciones y medidas de la LRPA. Del total de ingresos al PSBC 603 son de la Región Metropolitana, lo que representa un 43,8%. El último convenio -de octubre de 2017- fija distribución territorial y plazas¹⁰ por proyecto del PSBC para la región metropolitana. En la siguiente tabla se considera además el total de adolescentes ingresados por proyecto del PSBC (según los datos enviados en las evaluaciones de desempeño y que considera los ingresos durante el periodo evaluado).

¹⁰ Las plazas son los cupos disponibles en cada proyecto. Al tratarse de programas ejecutados por OCA las plazas son establecidas mediante convenio, mientras que en los programas de administración directa por parte del SENAME las plazas son establecidas mediante resolución exenta.

Tabla 13. Ingresos y plazas

Proyecto	Ingresos	Plazas
PSBC Oriente	168	100
PSBC Sur	264	160
PSBC Cordillera	175	120
PSBC Centro Occidente	153	90
PSBC Norte	200	120
PSBC Maipo Sur	120	100
PSBC Poniente	141	60
Total	1221	750

Postulaciones Corporaciones Opción y ACJ al Concurso PSBC 2017 y Evaluación anual de desempeño 2018

Tanto en el segundo apartado del Formulario de Informe de implementación de proyectos de la Evaluación de desempeño 2018, como en el tercer apartado del Concurso PSBC 2017, se solicita la caracterización/identificación de los/as adolescentes atendidos/as durante los periodos correspondientes. Las variables para dicha descripción son biopsicosociales, así como datos relativos a las infracciones cometidas. La información consignada por cada proyecto no está estandarizada, sin embargo, hay datos y cierta información sujeta de ser generalizable en los siguientes tópicos:

- Sexo: en todos los programas la mayoría quienes son atendidos es hombre. De manera agregada, de los 1221 adolescentes ingresados a los proyectos PSBC, 924 son hombres y 297 mujeres, representando un 75,68% y un 24,32% del total respectivamente. Finalmente se consigna en los formularios un aumento de la población de mujeres respecto de años anteriores.
- Etnicidad: se registra escaso o nulo reconocimiento de ascendencia indígena.
- Edad: se concentran mayoritariamente entre los 16-17 años. Se muestra preocupación por la alta presencia de mayores de edad en los programas, que generalmente se acerca a un tercio del total de adolescentes atendidos/as.
- Delitos cometidos: Respecto de los delitos por los cuales ingresan los adolescentes al PSBC, las principales causales del ingreso a nivel nacional son: hurto simple de media a menos de 4 UTM con un 27,9% (n: 405); receptación 11,6% (n: 168); robo por sorpresa 9,8% (n: 143) y robo en lugar no habitado 8,5% (n: 123). Se destaca en los informes particularmente el caso de los delitos popularmente denominados como *portonazos* que pasan como receptación, no permitiendo evidenciar el nivel de involucramiento delictual de los/as adolescentes. Esto último se detallará en los resultados.
- Aspectos familiares: se destaca la presencia no menor de responsabilidad parental. La mayoría de los adolescentes vive con familiares, existe, sin embargo, un grupo minoritario, pero no menos relevante, de adolescentes en situación de calle.
- Escolaridad: el nivel de escolarización se reconoce como un factor de riesgo significativo en tanto refleja la exclusión social experimentada por los/as adolescentes que son parte del PSBC. En todos los proyectos el porcentaje de desescolarización supera la mitad de los casos: Oriente, 52%; Sur, 62%; Cordillera 61%; Centro Occidente, 63%; Norte, 60%; Maipo Sur 82% y Poniente 63%. Destacan dentro de dichos porcentajes algunos casos extremos como adolescentes que no cuentan con registro en el sistema escolar,

adolescentes en situación de calle y otros en condición de analfabetismo. Si bien dichos casos son minoritarios, en las entrevistas se consignó la dificultad que existe por parte de los equipos para cumplir los objetivos del PSBC en estas situaciones, sobre todo por la falta de actividades estructuradas.

- Drogas: la gran mayoría de los atendidos consume marihuana de manera regular. Además, un porcentaje no menor de adolescentes presenta un consumo problemático no tratado.
- Contexto territorial: se destaca la existencia de sectores de alta precarización, donde las dinámicas callejeras, las situaciones de violencia y el tráfico de drogas son situaciones que influyen en el desarrollo de los/as adolescentes, considerándose entornos de riesgo delictual con baja existencia o inexistencia de soportes comunitarios. Todo ello favorece la presencia de guetos, como también de altos niveles de vulnerabilidad económica y social.
- Contexto penal: la multiplicidad de causas y su simultaneidad toman lugar central en las descripciones puesto que dificulta la adherencia de los/as adolescentes al cumplimiento del PSBC. Esto se desarrolla en detalle en los resultados.

Lo anterior da cuenta de un cuadro de complejidad importante respecto de los/as adolescentes que ingresan al PSBC y que debe ser considerado a la hora de la puesta en marcha de los objetivos del Programa. La precedente caracterización permite identificar, al menos en términos generales, cuáles son los factores de riesgo que afectan a los/as adolescentes atendidos/as. Su consideración orienta la intervención, dotándola de consistencia y coherencia y sobre todo permitiendo reconocer los límites del Programa.

Las necesidades de intervención de los/as jóvenes que se deducen de la caracterización presentada, son: el apoyo para la re-escolarización y/o la inserción laboral; la intervención para propiciar el tratamiento en drogas de los/as jóvenes que lo requieran; el apoyo para lograr un mayor compromiso a nivel familiar, y el establecimiento de procedimientos que aseguren el cumplimiento del PSBC. Esto implica focalizar procesos diagnósticos destinados a identificar recursos, motivaciones e intereses en el/la adolescente para la inserción comunitaria, junto con disponer de una amplia y diversificada oferta de potenciales espacios de inserción idóneos y activos, que permitan acotar la permanencia en el Programa, logrando en forma más eficiente la finalidad educativa de la sanción. En la medida que estas falencias van siendo solucionadas se logra favorecer las oportunidades y el desarrollo individual de los/as adolescentes incentivándolos a constituirse plenamente como sujetos de derechos.

Evaluaciones de la LRPA y el Programa Servicio en Beneficio de la Comunidad

A más de una década de la implementación de la LRPA se ha evaluado el desempeño del Programa Servicio y Beneficio a la Comunidad y Reparación del Daño en particular, y de la escala de sanciones en general. A continuación, se detallan algunas de las revisiones al Programa realizadas en los últimos años.

La Evaluación de la Ley 20.084, presentada en 2015 por la Cámara de Diputados de Chile, se refiere a los siguientes antecedentes:

- Nudos críticos de la sanción Reparación del Daño: los/as implementadores/as y expertos entrevistados señalaron la baja aplicación de esta medida. En particular, la Defensoría Penal Pública manifestó que su mínima utilización se podría deber a las dificultades para

resolver qué reparar y cómo debe efectuarse la reparación en cada caso concreto (Cámara de Diputados, 2015: 53).

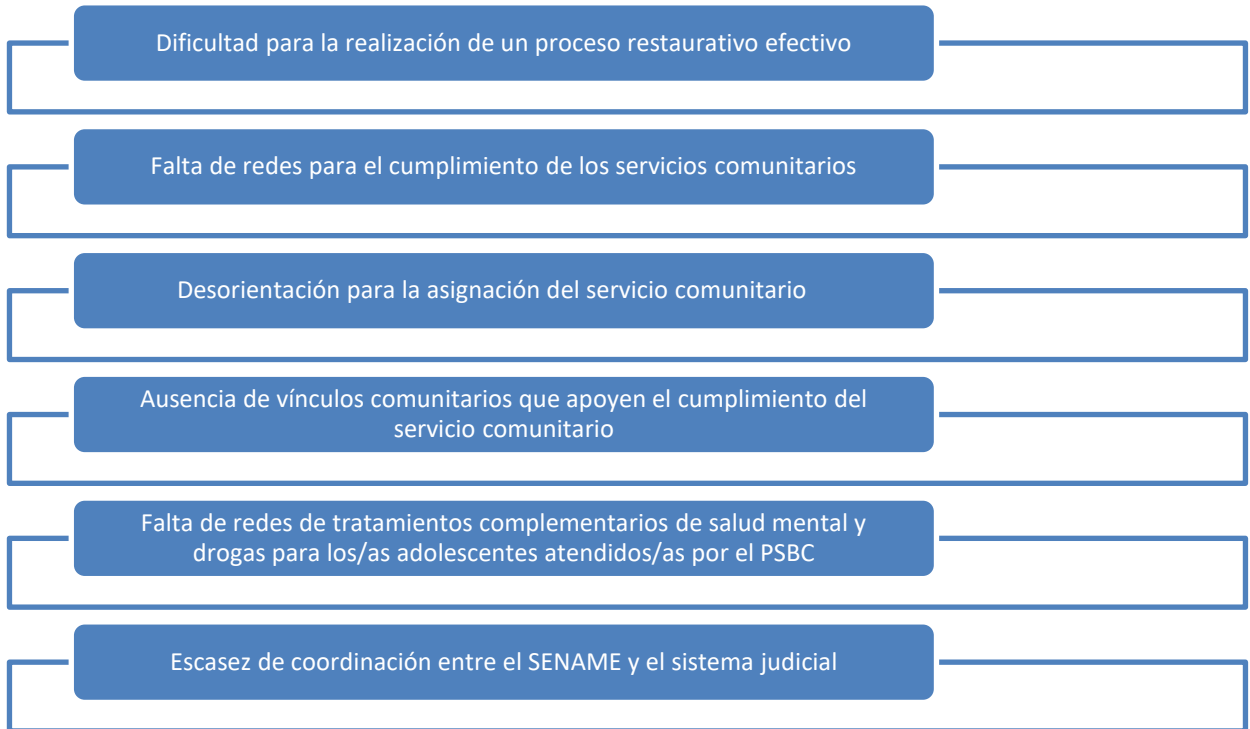
- Nudos críticos de la sanción Servicio en Beneficio a la Comunidad: Para el Ministerio Público, esta sanción tiene una gran aplicación por parte de los tribunales, sin embargo, existiría una debilidad en cuanto a la falta de lugares donde cumplirla y la carencia de una instalación detrás que diga qué se hace en el servicio comunitario. Frente a esto algunos/as implementadores/as dieron cuenta de la importancia de atender a las características de el/la adolescente y sus competencias al momento de analizar si puede prestar cierto servicio para evitar situaciones de alta complejidad, enfrentando al adolescente a escenarios que pudieran derivar en un mayor daño. Desde el Departamento Nacional de Justicia Juvenil del SENAME se dio cuenta de la debilidad de esta pena en cuanto a su operatividad, como también en lo vinculado a los indicadores de reincidencia, los cuales presentan la tasa más alta dentro del catálogo de sanciones de medio libre (Cámara de Diputados, 2015: 54-57).

El informe final Programas de Justicia Juvenil, Programa Medidas Cautelares Ambulatorias y Salidas Alternativas, Programa Sanciones No Privativas de Libertad y Programa de Apoyo a La Reinserción Social, presentado en 2016 por el Ministerio de Hacienda, explicita lo siguiente:

- Evaluación del diseño: Se observó la inexistencia de estructura y recursos específicos que permitan hablar de incorporación de procesos restaurativos, tales como profesionales que medien entre las partes y que realicen preparación previa a la víctima y el/la infractor/a, profesionales especializados en justicia juvenil con perspectiva restaurativa, y recursos económicos que financien la formación permanente de los/as mismos/as. Se identificaron dificultades para hacer operativo el carácter restaurativo de la sanción, en términos de restaurar simbólicamente, a través de algún servicio comunitario, el daño que el/la adolescente causó a la comunidad con la comisión del delito (pues ello requiere de la participación activa de esa comunidad). En la ejecución del SBC, el rol de las víctimas y la comunidad es más bien secundario, por sobre el rol preponderante que asume el/la delegado/a en la ejecución del Programa y en el proceso de responsabilización (Ministerio de Hacienda, 2016: 117).
- Evaluación del resultado: Se observó la necesidad de fortalecer la comunicación entre el SENAME y el Sistema de Justicia en torno a los Servicios Comunitarios, a fin de posibilitar la construcción de sentidos comunes y, en base a ellos, una mejor puesta en práctica de la modalidad. Se consideró necesario promover una participación activa de la comunidad para no responsabilizar sólo al joven por su exclusión del sistema, las rutinas, las normas y los valores; lo que resulta ser una visión incompleta de la situación. Se identificaron distintos factores que limitan el logro de los objetivos del Programa: multiplicidad de sanciones y limitada voluntariedad de los/as adolescentes que ingresan a la sanción, factores como consumo drogas y enfermedades de salud mental que requerirían del refuerzo de convenios del SENAME con las instituciones de tratamiento (Ministerio de Hacienda, 2016: 117).
- En general, la sanción presenta resultados positivos. Sin embargo, plantea que resulta imprescindible fortalecer la vinculación con las comunidades, el acceso de los jóvenes a redes de tratamiento, así como también la coordinación con Tribunales para generar acuerdos operativos por reingresos y/o simultaneidad de sanciones. Finalmente, la incorporación del paradigma de Justicia Restaurativa en la sanción de SBC corresponde a una apuesta institucional que requiere ajustes para reflejar un real paradigma que

ilumine y dé origen a un diferente sistema de justicia juvenil, más aún en consideración de que aún se encuentra pendiente una modificación de estructuras y procedimientos del sistema de justicia que sean afines a esta intención (Ministerio de Hacienda, 2016: 21).

Figura 8. Principales falencias detectadas en las evaluaciones precedentes



Elaboración propia, en base a Cámara Diputados, 2015; Ministerio de Hacienda, 2016.

V. ANÁLISIS DE RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados que la investigación arrojó. Para ello, se dispone en primer lugar de una mirada general respecto de la relación entre lo observado y la teoría que guía este estudio, poniendo en el centro la implementación de la mano de un enfoque *bottom up* y de *policy network*. Luego de ello, habrá tres apartados relacionados con los objetivos específicos y que posibilitarán el análisis de la experiencia de los/as interventores en la selección de los servicios comunitarios del PSBC bajo la luz del concepto de *burocracia de nivel callejero*, particularmente en lo referido a las condiciones enfrentadas por los/as interventores/as, la discrecionalidad ejercida por los/as mismos/as y las rutinas que allí se generan.

Es así que se establecerán y describirán aquellas dificultades que ponen en riesgo el logro de los objetivos del Programa, para ello se considerarán dificultades externas, referidas principalmente a las derivaciones establecidas por el sistema judicial, y aquellas que surgen al interior de los proyectos y en la relación de estos con el SENAME. Se identifican y describen también aquellas decisiones de carácter discrecional que permiten a los/as interventores/as adecuar normas y reglamentos a situaciones específicas y cotidianas y, por lo tanto, que posibilitan sobreponerse a las dificultades que enfrentan en el desarrollo de sus labores. Finalmente se describen los pasos que permiten, en definitiva, llevar a cabo la selección de los servicios comunitarios, para ello se explicita la práctica que permite el logro del objetivo central del PSBC: supervisar y guiar un proceso reflexivo en los adolescentes infractores a la ley penal, que les permita cumplir la reparación mediante la realización de un servicio comunitario, y que ello le brinde una oportunidad para responsabilizarse de las consecuencias de su conducta.

1. Una mirada a la experiencia de implementación del PSBC

El PSBC es una medida que posee carácter restaurativo. Es por que las Orientaciones Técnicas (2017: 40) destacan que mediante el cumplimiento del Programa debería concretarse una experiencia que permita al joven y a la comunidad, primero a reconocer el daño causado por la comisión del delito; donde el/la ofensor/a enfrenta su responsabilidad frente a las personas que han sido afectadas por sus actos, y donde la comunidad -en este caso representada por la institución que recibe el servicio comunitario- acepte el acto de reparación de el/la adolescente y genere espacios efectivos de integración social para el/la adolescente:

“Tanto la reparación del daño como los servicios comunitarios que están al interior de los servicios en beneficio a la comunidad (...) desde su fundamento tiene una lógica restaurativa. Tiene que ver con devolver el conflicto penal del quebrantamiento de una ley, de la comisión de un delito, a las partes o comunidad” *Coordinación de línea*.

“Tiene como este ámbito de hacer responsable a los chiquillos, pero de alguna y otra forma resarcir el daño causado a través de las acciones que debiesen hacer los chiquillos para cumplir la medida” *Delegada 1*

Para lograr este objetivo la realización del servicio comunitario se vuelve fundamental. En dicho sentido, es de primer orden contar con un catastro de instituciones disponibles para que los/as adolescentes del Programa realicen sus servicios y para tener claridad también respecto de las actividades que podrán realizar en dichas instituciones. Esta tarea depende de los/as coordinadores/as de redes, o en su defecto por inexistencia, de los/as delegados/as. A su vez, particularmente, los/as delegados/as tienen como tarea evaluar a los/as adolescentes respecto de diversas características como, por ejemplo: el sentido que le adjudica a la sanción, el grado y tipo

de inserción social, su disponibilidad horaria, la existencia de personas significativas que apoyen el cumplimiento, experiencia laboral, áreas de interés (por áreas, tipos y tareas), recursos y habilidades, información judicial (Anexo N°1, Evaluación de entrada. SENAME, 2017: 69). La selección del servicio comunitario ocurre con información referida a las instituciones, las actividades y los/as adolescentes. De los/as últimos/as no sólo se recoge información, sino que también se potencia su participación en la selección. Una vez realizada la selección, viene el proceso efectivo de cumplimiento del servicio y posteriormente su evaluación.

Para cumplir con estos propósitos se destaca el rol de los interventores/as. A su vez, es claro el rol que asumen las direcciones toda vez que coordinan y supervisan el trabajo realizado por delegados/as y coordinadores/as de redes. El *bottom up* precisamente posibilita mirar las interacciones que ocurren en el desarrollo de las políticas, que en este caso permite observar que la función de la actuación de los interventores/as no es neutra ni pasiva, puesto que frente a diversos inconvenientes deben encontrar modos de concretar los objetivos del PSBC.

De todos modos, y considerando lo anterior, cabe reconocer el rol de los/as interventores/as y reconocer otros actores que son relevantes para el cumplimiento efectivo del PSBC. En este sentido el concepto de red de política (*policy network*) permite reconocer intervenciones por fuera de aquella que realizan directamente: no solo se trata de incluir y tratar a la gran variedad de relaciones existentes –yendo más allá de la jerarquía establecida–, sino que dando cuenta de cómo dichas interacciones impactan el rendimiento de las políticas (Subirats, 1992).

Dentro de las interacciones que impacta el logro de los objetivos del PSBC se encuentran, al menos:

- El sistema judicial: toda vez que las derivaciones de los/as adolescentes infractores/as dependen de tribunales. La decisión de derivación contempla la gravedad de las infracciones y la idoneidad de la sanción que se establece. Ambas ocurren por fuera del Programa, pero impactan el mismo en la medida que son los/as adolescentes quienes se constituyen como la población atendida y por lo tanto con quienes se trabajará.
- Las redes de apoyo: entendidas como los servicios de salud, tratamiento de drogas, escolarización y capacitación. El contar con estas redes puede proveer de condiciones básicas para el cumplimiento del PSBC, toda vez que posibilitan calidad de vida y estructura básica a los/as adolescentes.
- Las redes comunitarias, que son las instituciones donde se realizan los servicios comunitarios.
- El SENAME provee de normas, recursos financieros y supervisión a los proyectos del PSBC.

Cada una de estas relaciones, y las dificultades que implican, serán desarrolladas en las siguientes líneas.

2. Las dificultades que ponen en riesgo el logro de los objetivos del PSBC

Cómo se ha reiterado el PSBC tiene como objetivo central la realización de un servicio comunitario que les permita a los/as adolescentes confrontar el daño causado, brindándoles una oportunidad para responsabilizarse de las consecuencias de sus conductas. Lo anterior en el marco de un proceso reflexivo de carácter socioeducativo. A su vez el Programa señala como objetivos específicos el aseguramiento de una oferta adecuada de servicios comunitarios, el

fomento de la vinculación entre el servicio comunitario y el delito cometido y la referencia de recursos de la red social que permitan a los/as adolescentes un desarrollo integral (SENAME, 2017a).

Sin embargo, hay una serie de dificultades que ponen en riesgo el logro de los objetivos del PSBC. Entre ellas pueden diferenciarse aquellas que son externas, es decir, condiciones que están por fuera del control de los proyectos, como las OCA e incluso el mismo SENAME. Dentro de ese grupo destacan las de origen judicial, relacionadas principalmente con los/as adolescentes que son derivados/as por parte los tribunales a los programas de cumplimiento de las sanciones de la LRPA, en ese sentido, lo que se cuestiona por parte de los/as interventores/as se centra en el compromiso delictual de los/as adolescentes derivados/as y sobre ello si el realizar un servicio comunitario es idóneo o no para dichos/as adolescentes.

Luego hay dificultades de carácter interno entre las cuales se puede encontrar las dificultades propias del PSBC, donde destacan la inexistencia de convenios de atención, la restricción de plazos, los riesgos de las visitas a terreno y las falencias en la generación y mantención de las redes comunitarias. Y aquellas, también de carácter interno, que son propias del modelo SENAME. Las dificultades que ahí pudieron identificarse son las falencias del modelo de subvención y los cuestionamientos al funcionamiento de la supervisión realizada por el servicio.

En la literatura estas dificultades son identificadas como limitaciones de la estructura del trabajo, y son conceptualizadas como aquellas situaciones que imposibilitan el desarrollo de la labor desempeñada de acuerdo con la concepción ideal de la misma (Lipsky, 2010).

2.1 Dificultades de origen judicial

2.1.1 Gravedad de las infracciones cometidas por los/as adolescentes que son derivados al PSBC

El PSBC está contemplado como un programa que recibe casos de adolescentes que hayan cometido delitos menos graves. Esto se encuentra explicitado en la ley al contemplar un catálogo escalado de sanciones en su artículo 7. En la historia de la ley esto queda expresado de la siguiente manera:

“La amonestación y la prestación de servicios en beneficio de la comunidad se reservan a las infracciones menos graves y buscan hacer entender al menor lo intolerable socialmente de su conducta o la necesidad de reparar el daño causado. Las medidas de internación se reservan para las conductas más peligrosas y se orientan a disponer de un ambiente que provea de las condiciones educativas adecuadas para la reorientación de las deficiencias del menor que han caracterizado.” (BCN, 2005:50).

No obstante, lo contemplado en la ley, los/as interventores/as consideran que los causas asociadas a quienes ingresan al PSBC son de mayor gravedad y que el compromiso delictual con que ingresan dificulta la incorporación a un servicio comunitario por la disposición de los/as adolescentes y la recepción de las redes.

“Los jóvenes infractores de ley que cometen delitos, se supone que llegan aquellos de menor índole delictivo, pero hoy últimamente llegan de menor y mayor, son sancionados por los juzgados de garantía de acuerdo con la responsabilidad penal” Delegación 2

“Lo que cuando se pensó o se diseñó en ese programa de beneficio a la comunidad se supone que sería para jóvenes que ingresaron por primera vez en el sistema: cometió un delito, una infracción, 30 horas de trabajo comunitario y que el joven podría hacer una reinserción social nuevamente a partir del Programa Servicio y Beneficio a la Comunidad, además de prestar un servicio a su propia comunidad” *Delegación 3*

Dentro de las causas que terminan en derivación al PSBC hay una que es particularmente difícil de afrontar por parte de los profesionales: los denominados *portonazos*¹¹. Los/as adolescentes que cometen estas acciones no son identificados en el momento, sino en lo posterior a él, lo que genera que sean juzgados bajo el delito de receptación¹². El encontrar a los jóvenes posteriormente impide que los/as jueces consideren lo que amerita cometer un delito de esta índole: coordinación grupal, porte de armas, amenazas contra personas, etc. Los/as interventores/as dan cuenta de esta situación de la siguiente manera:

“Las receptaciones hoy en día están catalogadas como que te cuenta con un artículo que no puedes decir cuál es la procedencia... y son puras receptaciones de vehículo. O sea, estamos atendiendo a todos los chicos que están saliendo en la noticia que se robaron los portonazos. Pero como no los pillan en el momento, solo los pueden pasar por receptación (...)”. *Dirección 2*

“La mayoría de las causales que tenemos acá son por delitos de contra la propiedad de carácter no violento. Y eso es súper importante porque no significa que los condenas por lugar no habitado, robo por sorpresa (cuando mucho), pero están caracterizados como delitos de contra propiedad de carácter no violento, sin perjuicio que mucho está vinculado (...) al robo de vehículos. Como no los pillan en el robo sino después cuando obtienen el vehículo, pasan por receptación -que es un delito no violento- entonces la pena es menor. Tienen receptación con obstinación y no con violencia. Que depende cuándo los pillaron el a dónde llegan”. *Coordinación Redes 2*

2.1.2 Idoneidad de la sanción establecida en el juicio

La limitación mencionada antes y referida a la gravedad de la causa de derivación no es la única situación que dificulta desde el origen judicial la implementación del PSBC. Otras situaciones que lo agravan son la simultaneidad de causas, las multicausales, las condiciones de vulneración previa y otras situaciones particulares que enfrentan los/as adolescentes. Estas situaciones en palabras de los/as interventores/as dificultan sobre todo la “adherencia” de los/as adolescentes respecto del Programa.

“La adherencia de los niños depende mucho de factores que no puedes manejar, escapan de tu rango de pertinencia del cargo. Porque va a depender mucho de los factores familiares, de los factores sociales, de los factores delictuales en que se encuentra el niño el éxito de una gestión”. *Coordinación de redes 3*

¹¹ Bautizados así por la prensa chilena, son un delito ocurre en los portones de casas y/o edificios y que permite concertar el robo de vehículos de dichas viviendas.

¹² Delito contra la propiedad y que está definido en la Ley 19.413 como aquel cometido por quien tiene en su poder sabiendo su origen o debiendo saberlo, cosas hurtadas o robadas; o compra, vende o comercializa especies hurtadas o robadas.

Pese a que el artículo 24 de la ley N°20.084 establece los criterios para la determinación de la pena, entre los cuales su letra F explicita la consideración a la idoneidad de la sanción, buscando con ello fortalecer el respeto de el/la adolescente por los derechos y libertades de las personas y estableciendo la pertinencia de la sanción en relación a las necesidades y potencialidades de los/as adolescentes, con miras a su desarrollo e integración social, los/as interventores/as expresan que este criterio no estaría siendo considerado:

“Los tribunales funcionan no como estaba pensada la ley inicialmente, con tribunales especializados en menores -en jóvenes digamos-, y con fiscales y con defensores especializados en las materias de RPA” *Dirección 3.*

“Porque es una crítica que yo hago a los tribunales de garantía, a los magistrados, a los defensores y a fiscalía, porque hay que dar una mirada a la vida social de esos jóvenes, su historia, su contexto, de dónde vienen, sus grupos de pares, sus entornos, porque se desconoce su vida social y a lo mejor el joven no necesita una prestación de servicio a la comunidad, y necesita otro tipo de intervención más especializada.” *Delegación 3.*

Referido a la simultaneidad de causas de los/as adolescentes que ingresan al PSBC, hay un grupo de ellos que está cumpliendo más de una sanción al mismo tiempo. Esta situación implica una importante sobre intervención y ante las cuales el cumplimiento, de todas las sanciones, se vuelve poco probable.

“Se informan los casos de los jóvenes que no están cumpliendo y los vuelven a reingresar, o presentan más de una sanción de esa sede entonces lo podemos tener mucho tiempo tratando de que cumplan todas las sanciones. Hemos tenido a jóvenes con 10 sanciones, y aparte de eso semicerrado, PLE, PLA. Casi con todas las sanciones que establece la ley, excepto el cerrado, porque ahí se suspende. Y ese es otro que también puede traer problemática, porque hay jóvenes cuyas ejecuciones de sanción han sido suspendidas por encontrarse con medidas cautelares privativas de libertad. Vuelven a reingresar y claramente son jóvenes con compromisos criminógenos mucho más alto. Por lo tanto, eso dificulta el cumplimiento de la sanción.” *Dirección 3.*

“He tenido resultados que no han cumplido, porque sencillamente el chiquillo está tan sobre intervenido que para él es una sanción más si no va a tener el fin que un quiere. Sobre todo, los jóvenes que tienen más sanciones, que son con otros programas, siento, que ahí no se cumple el fin.” *Delegación 2.*

Otro grupo de adolescentes ingresados/as al Programa tienen más de una causa asociada al cumplimiento del PSBC, dicha condición ha sido denominada multicausal. A continuación, se presentan las dificultades que observan los/as interventores/as respecto de esta condición, relacionada con la inserción delictual que tienen aquellos/as adolescentes que se especializan en la comisión de un determinado delito y lo improcedente que resulta el PSBC en dichas situaciones:

“Yo todavía no puedo entender cómo una chica o un chico que tiene diez delitos de hurto me lo siguen enviando a SBC si el tribunal ya debiese haberse dado cuenta que después de las cinco primeras -siendo bien generosa- sanciones ya no le sirven al chico. Entonces, el criterio judicial tiene que ver con que ellos sancionan al chico por la gravedad del delito que se cometió, es decir, si ella tiene veinte hurtos le van a seguir dando veinte SBC.

Independiente que el SBC no sea una oferta programática que logre responder a ese nivel de involucramiento delictual, porque sí son delitos menos graves, pero la chica ya tiene una trayectoria importante que no se agota en cuatro meses.” *Dirección 1.*

“De los chicos complejos, como te decía, tiene que ver con eso, con un perfil distinto, con un chico que no tiene, que no hay adulto responsable, donde no tiene. Por ejemplo, hay chicos que viven del delito, del hurto, porque como no tienen familia su única forma de subsistencia es el delito, el hurto, entonces ese tipo de niños va a vivir en el sistema y ese chico acumula tantas causas, de hecho, yo tengo chicos que acumulan más de 10 causas en servicios comunitarios, y ya te cumplen la primera, la segunda, pero la tercera ya pa’ ellos pieza a ser tedioso.” *Delegación 1.*

Dentro de las necesidades no contempladas en la derivación realizada por los tribunales se encuentran las vulneraciones previas que los/as adolescentes han enfrentado en sus trayectorias de vidas y que se convierten en obstáculos para la intervención efectiva en la medida que son necesidades que deben ser paleadas para enfrentar el proceso comunitario, pero ante las cuales no hay condiciones para resolver:

“Son sobrevivientes de sus propias comunas y sus propias historias, por lo tanto, la violencia la han vivido -la gran mayoría- en la primera infancia y sin ningún tratamiento de reparación. Entonces, todas esas características que presentan los jóvenes interfieren al momento de poder a que cumplan su servicio comunitario en entidades públicas o privadas y que les sirva efectivamente a ellos para resignificar su historia con el delito.” *Coordinación de redes 2.*

“Lamentablemente ellos han tenido experiencias de vulneraciones complejas donde su familia no promovió la educación, no conocen la salud -no digo que son todos, pero tenemos experiencias-. Jóvenes que una vez participaron en algo y nunca más lo hicieron. Entonces es difícil que vuelvan a mirar la comunidad porque no quieren. No sé si no quieren, pero no la visualizan como algo válido, algo que realmente es beneficioso. Entonces, en todo este proceso que nosotros desarrollamos con los jóvenes, visualizamos sus habilidades y sus intereses.” *Dirección 4.*

Ahora bien, al rescatar situaciones especialmente complejas a la del cumplimiento de los objetivos de la sanción y que no sólo obstaculizan, sino que frenan, el proceso la selección del servicio comunitario se encuentran la situación de calle¹³, los trastornos de índole psiquiátrico y el consumo de drogas problemático:

“Son chicos que están muy agudizados con el tema de consumo de drogas, o sea vienen muy mal, hay unos con patologías psiquiátricas, tenemos otros chicos con situación, por ejemplo, situación de calle, chicos con situación de vulneraciones gravísimas, y que nosotros por otra parte no podemos trabajar, no podemos hacer que en esas características cumpla una sanción sino tiene, por ejemplo, subsanado lo primero de su vida con, por ejemplo, alimentación, una casa con adulto responsable.” *Delegación 1.*

¹³ Se considera que las personas están en situación de calle, al existir ausencia de un hogar o una residencia habitual, y el acceso a refugio o residencias temporales, reconociendo que la ausencia de estos espacios impacta en diferentes dimensiones de la vida de dichas personas (Ministerio de Desarrollo Social, 2011)

“Este consumo de drogas no nos permite porque tienen un descontrol de impulso *heavy*. Entonces, la verdad que, para poder enviar a un chico a cumplir un servicio comunitario, el que tenga consumo problemático y abusivo de drogas, es perjudicial para él que nosotros lo enviemos a un espacio comunitario. La verdad porque también la comunidad se merece un respeto”. *Delegación 4*.

La situación de calle dificulta el ejercicio del PSBC en la medida que se requiere una intervención de corte proteccional y de carácter vital. La no solución a esta condición imposibilita el cumplimiento del Programa en el corto plazo.

“Por ejemplo, ahora nos ha llegado mucho chiquillo en situaciones de mucha precariedad. Años que no me llegaban chiquillos en calle, pero calle, calle. Entonces cada vez que llega una ola de frío salgo a repartir café y ropa para que los chiquillos pasen la noche, y pedirles por favor que no las vendan para que pasen la noche, porque tú buscas un lugar para que el chico se vaya -y que cuesta un montón- y no se quieren ir. Te estoy hablando de chiquillos que ya tienen diez y ocho años en eso, entonces no puedes tomarlos y llevarlos a la fuerza porque además eres un programa de sanción, ni si quiera eres un programa de protección.” *Dirección 1*.

Por otro lado, los trastornos psiquiátricos sin tratamiento efectivo también ponen en cuestión la posibilidad de ejecución, esto porque se pone en riesgo a los/as adolescentes y a las redes con las cuales necesariamente se cumple esta sanción en el PSBC:

“Los casos asociados a la salud mental. Un chico con problemas de salud mental tiene muchas dificultades para después incorporarse a un espacio comunitario. No solo es complejo comprometernos con la participación de ese chico en el espacio, sino con un adecuado cumplimiento y un adecuado acompañamiento de supervisión. Lo más probable es que ese chico requiera condiciones previas para luego insertarse a un espacio de cumplimiento de un servicio comunitario.” *Coordinación de línea*.

“Con los chiquillos que tienen conductas psiquiátricas o trastornos importantes, esta sanción no es idónea porque yo dónde voy a vincular a un chiquillo con un trastorno psiquiátrico con una red comunitaria, eso puede ser peligroso para él y para otros. Tenemos chicos súper agresivos.” *Delegación 1*.

Tal como observamos en los antecedentes, el consumo de drogas es bastante generalizado en el PSBC, sin embargo, hay casos que son particularmente problemáticos:

“Y de repente los chiquillos están en situaciones tan complejas que ni si quiera acá llegan lúcidos. Chiquillos que antes de partir tienes que darle una taza de café para que despavilen.” *Dirección 1*.

“Nosotros tenemos chicos con consumo súper problemático porque son los chicos que consumen todos los días.” *Dirección 2*.

En situaciones de simultaneidad, multicausales, vulneraciones previas, situación de calle, trastornos psiquiátricos o de consumo problemático de drogas la idoneidad de la derivación al PSBC se pone en cuestión, volviendo su ejecución cuesta arriba o bien, de plano, haciéndola imposible.

2.2 Dificultades del Programa

2.2.1 Inexistencia de convenios integrales

En este programa no hay convenios de atención asociados (esto a diferencia de otros programas de la LRPA). En consideración a las características de la población atendida, desagregadas en el apartado anterior, esto se convierte en una importante dificultad en la medida que no permite generar condiciones básicas para la realización del servicio comunitario y pone en evidencia la falta de coordinación y escasa complementariedad del sistema de atención a los/as adolescentes infractores a la ley penal, y más aún el no reconocimiento a las condiciones reales de realización del Programa.

El convenio transversalmente reconocido como dificultad para enfrentar las condiciones de trabajo cotidiano, es el que hace alusión al tratamiento de drogas¹⁴:

“El Programa no tiene un acceso a tratamiento de droga directamente, el Programa que tiene el SENAME con SENDA, nosotros no podemos derivar.” *Coordinación de redes 2.*

“Por ejemplo, el tema del consumo de drogas, nosotros no tenemos convenio SENDA.” *Delegación 3.*

La justificación formal hace alusión a que este programa recibiría a adolescentes con menor compromiso delictual. Sin embargo, como se revisó en las dificultades de origen judicial, los/as adolescentes que son derivados al PSBC tienen, también, características de alta complejidad, donde el consumo de drogas se vuelve un problema en la medida que los/as adolescentes deben enfrentar lúcidamente la realización de un servicio comunitario, lo que les otorga seguridad a ellos y también a las redes comunitarias que disponen sus espacios para el cumplimiento de esta sanción:

“Es imposible que yo pueda mandar a un chiquillo en esas condiciones a un agente comunitario, porque me lo va a devolver para la casa al tiro.” *Dirección 1.*

“Mira el SBC, es súper importante aprender eso, porque por ejemplo el SBC es la única línea del Programa que no tiene convenio con SENDA; fuimos sacados hace como 4 años porque supuestamente éramos una línea de menor impacto, de menor complejidad, se sacó de los chicos del SBC porque hay convenios para jóvenes con infracciones de ley, por ejemplo, con el tema de SENDA hay programas específicos de internación de drogas, de intervención son malos, son pocos, pero hay, pero el SBC no tiene oferta, eliminado totalmente. Si tú vas y dices que es un chico de SBC no te lo reciben” *Dirección 2*

Ahora bien, la inexistencia de convenios no se reduce a los referidos al tratamiento de drogas o salud mental, sino que también aquellos referidos a escolarización y/o capacitación:

“Es que a nivel nacional la deserción es increíble, pero no hay respuesta, no hay oferta real... o sea de real la única oferta que hay es exámenes libres que los propios delegados terminan nivelando a los jóvenes, pero que la calidad para después ellos posteriormente entrar a un instituto o algo así, no, ni siquiera alcanza, entonces al final es un círculo

¹⁴ Se trata del “Programa de Tratamiento Integral de Adolescentes y Jóvenes ingresados al Sistema Penal por Ley N° 20.084 con Consumo Problemático de Alcohol-Drogas y otros Trastornos de Salud Mental”, ejecutado mediante un Convenio de Cooperación Técnica Financiera entre MINSAL, SENDA, Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores.

vicioso. No podemos sacar a los chicos a donde realmente queremos, sé que hay pocos convenios y no sé si están muy operativos.” *Dirección 2.*

“No tenemos acceso, por ejemplo, en la política pública a poder establecer rápido nexos con educación, tenemos que estar buscando alternativas, en otras comunas también son más complejas.” *Delegación 1.*

2.2.2 Restricción de plazos

Las Orientaciones Técnicas establecen que la etapa de inicio no debe superar los 15 días hábiles. Dicha etapa se orienta a preparar las condiciones que permitirán la ejecución del servicio comunitario y contempla la apertura Expediente Judicial y registro ingreso SENAINFO, la acogida y encuadre, la evaluación de entrada, la evaluación para el proceso de responsabilización, la selección del catastro de instituciones y el descriptor de actividades, la coordinación con la institución para la prestación del servicio, la elaboración del protocolo de prestación del servicio, la definición de compromisos del proceso de responsabilización, la definición de requerimientos para uso de la red, además de las coordinaciones con la judicatura y la complementariedad – para adolescentes que cumplan más de una sanción de la LRPA (SENAME, 2017a: 34-35).

Al considerar las condiciones de la población atendida mencionadas en los apartados anteriores, los plazos establecidos se vuelven incompatibles con la realidad que enfrentan los/as interventores/as:

“Sí, porque por ejemplo ellos te ponen quince días. Yo en quince días no voy a insertar al chico que está en la calle, si muchas veces tengo que estar ocupada o el chico dice: - ¿Sabe tía? No como hace dos días. Qué me voy a hacer la loca si es un tema casi de humanidad, no puedo. Entonces obviamente esas particularidades no están contempladas en las Orientaciones Técnicas, y ahí el marco institucional juega un rol importante.” *Dirección 1.*

“Lo que es que las Orientaciones Técnicas no son trabajadas directamente con los organismos ejecutores de las sanciones. Entonces, establecen plazos -por ejemplo- que dificultan la sanción porque no hay como una visión de las características biopsicosociales de los jóvenes que cumplen la sanción. Entonces, las exigencias que te ponen son, de repente, absolutamente fuera de la realidad en relación con los jóvenes con los que nosotros trabajamos, y en relación con la cantidad de profesionales que tenemos.” *Dirección 3.*

Por un lado, los plazos acotados no permiten dar cuenta de las reales necesidades de la población atendida. Ahora bien, esto se ve agravado en la medida que no puede encontrarse para esos/as adolescentes una respuesta idónea, sobre todo la referida a seleccionar el servicio comunitario más idóneo:

“Sí, porque si tú piensas en un diagnóstico, por lo menos un buen diagnóstico tendrías que hacerlo en 3 o 4 sesiones. Los chicos como son refractarios, tu no los pillas 3 o 4 veces al mes (...) que SENAME espera que en un mes tengamos todo el proceso de diagnóstico y planificación realizada, entonces a este chico hay que ir a buscarlos (...).” *Dirección 2.*

“Entonces, no estamos dando, siento yo, no estamos logrando el objetivo principal que tiene que ver con la reinserción social, con la integración, porque no nos da los plazos, porque nada coincide como que está todo incongruente.” *Delegación 1.*

Finalmente, los/as interventores/as cuestionan el impacto de esta imposición de plazos en la medida que les dificulta el trabajo y pone en entredicho la efectividad real que tendrá el cumplimiento del PSBC:

“Yo puedo estar de acuerdo de que sería beneficioso que esté en los 15 días, pero cuando tú ves que la complejidad que tienen algunos programas que son regionales, donde los chicos no vienen voluntariamente, y si el chico no viene yo voy a verlo, pero los chicos que vienen de contextos poblacionales de alta contingencia de vulnerabilidad no siempre se encuentran. Y justamente esos son los casos de mayor complejidad que uno debiera decir ahí que debíamos modificar, ampliar o flexibilizar las estrategias y no inmediatamente solicitar una evaluación de un incumplimiento de un chico porque eso es poco eficiente.” *Coordinación de línea.*

“Todo es plazo, entonces ahí es como súper complejo porque a veces te encuentras casos que, claro, acá SENAME quiere que a los 4 meses estos chicos estén fuera. Pero tú te das cuenta que este chico en 4 meses no ha hecho nada, claro, a lo mejor podríamos implementar que se apure en el egreso, pero lo único que estamos haciendo con eso es que ese chico va a volver, porque no hay un proceso realmente de reinserción o de vinculación del delito, no se puede en 4 meses o sea, es imposible, entonces eso, no está contemplado y no lo van a contemplar tampoco.” *Dirección 2.*

2.2.3 Riesgo en las visitas a terreno

Dentro de los esperables de parte de los/as delegados, las Orientaciones Técnicas explicitan la efectuación de atenciones directas al/la adolescente, tanto en la sede del proyecto como en lugar de ejecución del servicio comunitario o bien el domicilio u otro espacio territorial acordado (SENAME, 2017a: 63). Sin embargo, esto no toma en consideración las dificultades que enfrentan los/as interventores/as en las visitas domiciliarias, debido a la conflictividad de los territorios visitados. Esto en primer lugar es un costo asumido por los/as interventores/as que no está considerado en las formalidades del PSBC. Ahora bien, esta situación, también, complejiza poder visitar a los/as adolescentes cuando estos no se presentan directamente en el Programa, así como con poder supervisar la realización efectiva del servicio comunitario *in situ*.

“No hemos presentado accidentes ni alguna situación de gravedad, pero claro, hay poblaciones que efectivamente, ya, se cierran a cierta hora, no se permite el ingreso, mucho consumo, hay sectores donde para mujeres delegadas es súper complejo ir a ciertos departamentos donde quedan encerradas se debe asegurar algunos terrenos, en algunos sectores tienen que ser en vehículo y con acompañamiento, o sea no se sabe mucho (...) o sea igual los chicos se topan con balaceras y un montón de cosas, hasta ahora como te digo no hemos tenido ningún accidente que poder decirte grave.” *Dirección 2.*

“Hay momentos en los que hay conflictos entre las bandas en que tú no puedes entrar a ese sector, o sea, hay balacera todo el día.” *Dirección 3.*

La respuesta frente a las dificultades que se enfrentan, especialmente a aquellas referidas a los/as adolescentes que ingresan a cada proyecto no tienen respuesta homogénea y sobre todo ameritan individualización de cada caso:

“Se necesita de la sensibilidad del delegado para poder llegar a cada caso que tú tienes de forma individual. Porque cada chico es un mundo distinto, cada chico trae problemas que, si bien son parecidos entre ellos, cada problema los aqueja de distinta manera y ellos reaccionan de distinta manera.” *Coordinación de redes 3.*

Del mismo modo la flexibilidad ante los casos y el reponerse respecto de las situaciones que se viven es clave:

“El trabajar con adolescentes infractores de ley te permite trabajar un esquema de trabajo, tanto en el papel como en tu cabeza por decirlo así ordenado, metodológico, pero la contingencia te va desordenando ese esquema y finalmente tienes que tolerar que muchas veces lo que tú tenías planificado para ese adolescente (...) finalmente depende de muchos factores y no es lo mismo. No llega a buen puerto. Entonces tienes que aprender a tolerar ese ritmo.” *Coordinación de redes 3.*

Esto último corrobora el preponderante rol asumido por los/as delegados/as y vuelve más claro que el éxito o fracaso de la intervención depende de su función.

2.2.4 Generación y mantención de las redes comunitarias

Las redes comunitarias son claves para el desarrollo del PSBC. Es así que el marco teórico de la intervención presentado en las Orientaciones Técnicas se hace referencia a la necesidad de contar con un conjunto de redes de colaboración que estén disponibles desde el comienzo y signifiquen un aporte para la intervención. Señalando, a la vez, que estas deben ser articuladas de manera sistemática y estable. (SENAME, 2017: 21). Refrendando aquello, las estrategias de intervención de las Orientaciones Técnicas se plasman en su letra C el trabajo de vinculación con la comunidad, para el cual se plantea como necesario el desarrollo de conexiones con servicios estatales y organizaciones privadas sin fines de lucro, así como también de organizaciones sociales (SENAME, 2017: 31,33).

Sin embargo, generar estas redes no está exento de dificultades. La primera de ellas tiene que ver precisamente con la posibilidad de generar conexiones con servicios estatales y organizaciones privadas sin fines de lucro de manera centralizada.

“Ninguna instancia gubernamental está preparada y no tiene esa lógica de trabajo. Por lo tanto, el trabajo que nosotros hacemos para abrir espacios de cumplimientos generalmente está dado por organizaciones comunitarias de la sociedad civil, y son muy pocas gubernamentales que nos permiten, o que se hacen cargo del tema del servicio comunitario desde una lógica restaurativa.” *Dirección 1.*

“Es súper ridículo, pero uno va a instituciones grandes como, no sé, JUNJI, no te aceptan, Hogar de Cristo no te acepta. O sea, si acá hubiera una política pública que asegurara que este tipo de sanciones tiene a lo menos estas redes básicas comprometidas de forma ministerial, o sea, otra cosa sería. Porque ahí se podrían hacer planes anuales, distintos

trabajos, organizar (...) pero a los que nos toca es ir puerta a puerta, con instituciones de base generalmente, más: -Por favor recibe este chico a que haga lo que usted quiera. Pero necesitamos un espacio, entonces claro terminai en micro redes muy pequeñas (...) juntas de vecinos, iglesias. Bueno la JUNJI como JUNJI no deja, pero jardines infantiles dependiente de las direcciones a veces también te reciben (...).” *Dirección 2.*

Lo anterior desemboca en que la mayoría de las alianzas son generadas con organizaciones sociales, lo que limita la oferta y su pertinencia:

“En mi caso son juntas de vecinos la mayor parte, jardines infantiles, he tenido bibliotecas de la comuna, he tenido centros culturales. Y a nivel más masivo he tenido iglesias, clubes deportivos.” *Delegación 2.*

“Tenemos hartas dificultades en términos de las redes comunitarias con las que nosotros trabajamos porque no son redes comunitarias que están dadas, no están dadas, entonces tenemos que buscarlas y eso ha sido una pega que ha tenido que realizar nuestro Coordinación de redes y antes lo hacíamos nosotros delegados a parte de todo nuestro trabajo entonces es complejo porque muchas veces estas redes no están habilitadas, no están preparadas para trabajar con chicos infractores, muchas veces se nos cierran nuestros espacios comunitarios porque los chicos no cumplen con los horarios o no cumplen con los días pactados y también conociendo las características de nuestros niños es súper natural para nosotros, siempre le decimos a nuestras redes que esto va a suceder: que son chiquillos que no necesariamente cumplen los días o los horarios, que son adolescentes infractores, entonces se nos genera todo este tema con las redes porque muchas veces se nos cierran estos espacios en donde los chicos puedan cumplir entonces es todo un tema.” *Delegación 1.*

A la vez para las organizaciones sociales es difícil asumir el carácter del Programa:

“Y esa es la parte de más difícil relación con el agente comunitario; que ellos puedan entender que -si bien esto es obligatorio- estamos trabajando con adolescentes. Que precisamente llegaron al programa porque no se ajustaron a una norma, más bien la infringieron. Entonces, poder transmitir al agente comunitario que ellos lo puedan comprender de esa manera es un desafío permanente. Y digo desafío porque de verdad cuesta un montón. No es desafío porque en el discurso suena bonito, sino que es un desafío diario que logre entender que es un chiquillo que está en una etapa evolutiva con características particulares y que, asociado a eso, en muchos casos tienen trayectorias muy complejas, que por un tema de confidencialidad tú no puedes transmitir, entonces se hace mucho más difícil. Pero igual cuando los chiquillos forman parte de esa misma población, ellos lo aprovechan. Y eso igual nos lo ha facilitado un poco más.” *Dirección 2.*

“Pero el agente comunitario no es quién para venir a llamarle la atención al adolescente, sino que lo deben acoger. Es un trabajo mutuo, porque buscamos que las organizaciones comunitarias sean idóneas, pero no me basta que solamente exista un taller que me los pueda recibir y sea súper entretenido, si el encargado va a decir: -No, ellos tienen que cumplir porque son delincuentes. El sentido de esto y la línea que tenemos es que estos agentes comunitarios le encuentren un sentido de esta reparación del daño y que sea un compromiso social también. O sea, no basta con que vayan a trabajar gratis (y no es un trabajar gratis, es un aporte). Es cómo los jóvenes aportan al lugar y cómo este lugar

también le va a aportar al joven en el sentido del buen trato, si más adelante quieren participar lo hagan. Y de esa forma vamos construyendo, porque hay jóvenes que siguen participando en los espacios, que reconocen estos espacios comunitarios como válidos.” *Dirección 4.*

Otra de las dificultades que los/as interventores/as identifican se relaciona con las limitaciones propias de la oferta de la cual disponen. Entre ellas se destacan los horarios en que funcionan las instituciones con las cuales generan alianzas, y que muchas veces son incompatibles con los horarios de los/as adolescente que ingresan al PSBC:

“A veces instituciones logran vencer el sus propias trabas y los jóvenes no cumplen, no asisten. Ese es el gran problema con instituciones que dicen: -Si no va a venir mejor no recibo a nadie. Porque se programan cosas para encontrarnos con los adolescentes y estos no llegan o llegan muy tarde”. *Delegación 2.*

“Entonces es una gran dificultad para nosotros al momento de insertar a un joven a una institución, y además, una institución que sea flexible, porque además, como nuestros jóvenes no son responsables, no son puntuales, les faltan muchas habilidades blandas, pero de repente el joven falla una vez la institución tampoco quiere aceptarlo para que tampoco cumpla la sanción. Entonces uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del Programa son las propias redes.” *Delegación 3.*

Respecto de la generación y mantención de redes el rol que cumple la coordinación de redes es destacado en la medida que permite salvar varias de las situaciones expuestas:

“Ha sido un aporte porque tenemos agentes comunitarios más empoderados, más capacitados, que conocen más la sanción, conocen más lo que estamos trabajando. Porque antes, como te digo, lo hacía el profesional, pero no existía este trabajo de mantención de redes que ahora tenemos. Siempre el trabajo es un desafío porque los espacios comunitarios son voluntarios y por ello van cambiando: van cambiando los encargados, van cambiando las visiones. Entonces ahí uno tiene que estar constantemente sensibilizando y evaluarlos si son pertinentes o no para esto.” *Dirección 4.*

“Es que se nos abran las puertas para poder tener un espacio y que los jóvenes puedan cumplir este servicio es algo muy difícil. Es un trabajo minucioso, incluso ahora en el plan que tenemos como programa y las licitaciones que se han hecho -y que no solamente sean los delegados los que se vinculen con las redes comunitarias- sino que también hay una persona que está encargada de realizar ese trabajo, de poder sensibilizar a la red, de poder explicarles de qué se trata esto. Entonces, la verdad es que es un trabajo bastante difícil que se nos ha tornado pero la verdad que en el tiempo se ha ido tomando conciencia, también de parte de las redes y de parte de los jóvenes, de qué se trata este servicio comunitario.” *Delegación 4.*

2.3 Dificultades del modelo SENAME

2.3.1 Subvención

La subvención planteada en la Ley N°20.032 establece formas de pago y valores de las mismas, según cada línea de acción y programa. Para este caso se establece que la forma de pago será por niño/a atendido/a.

“Los proyectos no están siendo sustentables, o sea, yo estoy en crisis económica hace como 6 meses y funciono a través de un préstamo que me hizo mi institución, sino yo no puedo funcionar, ni siquiera para pagar sueldos.” *Dirección 2.*

“Aparte te pagan por joven atendido. Entonces, si tú atiendes 10, te pagan por los 10 aunque tengas 6 profesionales.” *Dirección 3.*

Esta condición dificulta la atención en la medida que, ante la baja de casos, el financiamiento se reduce pese a la necesidad de cubrir costos fijos -como la contratación o el arriendo y mantención de las sedes- que están directamente relacionados con el buen funcionamiento de cada proyecto.

“Anteriormente el profesional atendía 20 chicos en el escenario anterior. Y con las nuevas Orientaciones Técnicas del año 2017 un profesional atiende 15. A mí me parece muy bien. Fantástico que tengamos más horas disponible para atender a estos plazos: atender de forma especializada, individual y haciéndonos cargos de sus características individuales. Pero eso pone una presión respecto al tema del financiamiento muy alto. Que si tú la juntas con la baja de las plazas haces complejo el manejo del Programa porque para un programa de 60 plazas antes necesitabas 3 profesionales y ahora necesitas 4. Y con ese estándar de profesionales el Programa no se financia. Entonces yo estoy de acuerdo con que el Programa debiera tener, incluso, 1 a 12. Pero hay que asociarlo a un estándar de financiamiento porque si no tú tienes dos formas de ajustar eso; ajustar gastos operacionales, es decir, baja el estándar de la sede, del equipamiento, del funcionamiento de la sede del Programa. O bajas el número de ingresos. Y nosotros no hemos hecho ninguna de las dos, o sea, no estamos de acuerdo con eso. El SENAME nos dijo: - Ah, pero cómo (...) Pero la pregunta es cómo lo vas a hacer. O bajas el estándar tú de la sede (...)” *Coordinación de línea*

“Y, bueno sí, hay que hacer una reforma luego en el sistema de cómo se paga, porque es como el colegio, se paga por joven atendido y puedes tener cien jóvenes, pero tú atiendes ochenta ponte tú, porque los otros veinte están presos, o hay que ir a buscarlos. Un montón de acciones que el Programa tiene que absorber y contratar.” *Coordinación de redes 2.*

La falta de recursos impacta directamente en los/as interventores/as, en la medida que su estabilidad laboral depende de cuántos chicos sean derivados a la sanción:

“Claro, o sea, arriendas una casa en peores condiciones que no esté bien equipada, o no esté bien implementada. O bien, un profesional que en vez de contratarlo por \$800, lo contratas por \$550, siendo profesional. O sea, claro, tú puedes cuadrarlo, en financiamiento tú puedes armar eso ¿pero ¿quién se hace cargo de ese costo o de ese déficit?” *Coordinación de línea.*

“Complejidad es el tema de los recursos, de verdad nosotros estamos pasándolo mal por el tema de las platas, a nivel personal, tuvimos que bajar sueldos, se tuvo que ir una persona, no tenemos plata para hacer actividades con los chicos, o sea, con suerte pagamos sueldos, ese es nuestro nivel ahora, entonces eso te impide también hacer muchas cosas que antes hacíamos con jóvenes: talleres, salidas, un montón de cosas. La subvención que entrega SENAME no se ha reajustado nunca, solo se ha reajustado el IPC anual (...) y estamos trabajando con los jóvenes en las mismas condiciones desde que empezó la ley, con el mismo monto, solo reajustado, entonces no hay una real consciencia de que obviamente las rentas se tienen que ajustar, un Delegación de este tipo no puede estar ganando 500 lucas, no tiene razón de ser, porque delegados que están especializados no podí' tener gente que no tenga compromiso, que no tenga ciertos conocimiento, la atención de estos chicos es compleja, entonces, no puedes motivarlos si van a ganar 500 lucas, mejor van a vender al mall, no sé. Porque el nivel de desgaste emocional acá es fuerte, eso es potente, el tema de cómo trabajamos, de cómo nos comprometemos, ganando muy mal sueldo, con poca plata para poder operar incluso para los chicos, y además para el SENAME que tan preocupado de que firmen un papel, es como súper tirado de las mechas, entonces en eso se ha convertido hoy en día nuestra depresión máxima.” *Dirección 2.*

2.3.2 Supervisión del SENAME

En la medida que existan situaciones complejas de carácter técnico o financiero, como las descritas en las dificultades del Programa, y que no puedan resolverse al interior de los proyectos u OCA, existe la posibilidad de convocar a los Supervisores técnicos y financieros asignados por el SENAME.

“A ver, el supervisor técnico está presente en el Programa mediante los procesos de supervisión. Ellos tienen comprometidos de acuerdo a sus metas determinado número de informes y número de visitas donde evalúan distintos ámbitos que ellos denominan la ejecución del Programa. Y ellos van a los programas, supervisan y evalúan. Nosotros les pedimos apoyos, o le informamos cuando tenemos que activar la circular 2308 sobre denuncia de grave vulneración de derechos del niño, o cuando ha sido víctima de algún tipo de delito. Hay que levantar una ficha, hay que hacer unas gestiones en el sistema judicial y eso hay que informarle y reportarle al supervisor.” *Coordinación de línea.*

“En otras ocasiones hemos tomado la decisión de convocar a los supervisores técnicos cuando ha habido caso de alta complejidad. Casos que están fuera del rango de nuestra función como programa (la naturaleza de la sanción que presenta el chico), y también, cuando la respuesta de los espacios de política pública a nivel local no logra incorporar, insertar al chico, dentro de su funcionamiento. Nosotros solicitamos asesoría y coordinación con el supervisor para que nos pueda orientar, o tal vez desde SENAME, ellos puedan activar algún espacio de redes de carácter extraordinario para acoger problemáticas de alta complejidad en un chico” *Coordinación de línea.*

Sin embargo, en las entrevistas efectuadas dicha supervisión se reconoce como insuficiente respecto de las complejidades enfrentadas en terreno y se plantea que no hay un equilibrio entre una función de control y una propiamente orientadora:

“O sea mira, hoy en día es compleja la relación que tenemos con SENAME (...) ponte toda esta cuestión de que ahora son fiscalizadores más que valorar el trabajo... porque se hace un trabajo importante acá... están todo el tiempo solo cuestionando, vienen a supervisar... solo quiere ver si está el papel, si está firmado o no, entonces le están quitando un carácter o sea lo que más preocupa es como se está desensibilizando la intervención con el joven y así como... que nosotros a veces pensamos que no están ni ahí, realmente no les interesa, y nosotros estamos en otra parada súper distinta.” *Dirección 2.*

“De que el SENAME dice una cosa, lo judicial dice otra, entonces uno queda como en la mitad en tanto instituciones colaboradas y ejecutoras de las sanciones. No hay mucha claridad al respecto y yo le he visto básicamente con el control, de que estés súper apegada al reglamento, a lo que establece la normativa técnica, súper apegado a todas las ordenanzas que llegan del SENAME. Por ejemplo, cuando fallece un joven tú tienes un tiempo para informar, y esos tiempos están muy bien establecidos. Y no te queda tiempo ni para apoyar al profesional de lo que significa que a un joven que él atiende lo maten (todos nuestros jóvenes fallecen en el medio libre y fallecen casi todos en actos violentos). Y tampoco tienes mucho tiempo de contener a la familia porque tienes que reunir todos los documentos que tienes que enviar en 24 horas, casi, al SENAME. Y en eso no hay ningún tipo de flexibilidad.” *Dirección 3.*

3. La discrecionalidad en las decisiones de los/as interventores/as

A continuación, se procederá a definir aquellas situaciones concretas en que la política pública no establece actuaciones y que representan un desafío imprescindible por parte de los/as interventores/as empujándolos/as a adecuar las normas vigentes. La decisión de cómo ejercer y aplicar las reglas por parte de los/as interventores/as es precisamente lo que se denomina discrecionalidad en la literatura, y es lo que los vuelve sujetos de estudio en el desarrollo de las políticas públicas (Parsons, 2007).

En definitiva, la discrecionalidad es la capacidad de adoptar medidas de acción para reducir las tensiones y complejidades (Higgins, S., Ardila, A., & Bragato, J; 2016). En ese sentido se vuelve una condición inevitable toda vez que contribuye a adecuar normas y reglamentos a situaciones específicas (Montes, 2017).

Ahora bien, esta discrecionalidad puede manifestarse como racionalización del servicio, tratada tanto por Lipsky como por la coordinación de acciones colectivas e identificada por Higgins, Ardila, & Bragato. La racionalización del servicio pretende adecuar los recursos escasos a las demandas y necesidades de los/as usuarios/as. En estos casos la burocracia de nivel de calle genera mecanismos que le permiten administrar el tiempo y los escasos recursos del servicio, pero los costos de dicha administración recaen en los/as usuarios/as. Así, lo que se logra es reducir la complejidad del ambiente (Higgins, et al. ;2016). Sin embargo, se reconoce que además de esta manifestación, la discrecionalidad puede operar, también, como creación de cohesión social y coordinación de procesos de acción colectiva, que no es un costo para los/as usuarios sino más bien un beneficio directo en la entrega del servicio.

A continuación, y con motivo de describir las conductas discrecionales, se desarrollarán las situaciones específicas en que éstas son llevadas adelante por los/as interventores y para las cuales se utilizarán las mismas categorías utilizadas en el apartado de dificultades. En cada una

de ellas se valorará qué tipo de manifestación de discrecionalidad es la que se lleva a cabo por los/as interventores/as.

3.1 Discrecionalidad frente a las dificultades de origen judicial

La intervención debe ocurrir independiente de la gravedad de la causa de derivación o de la idoneidad o no con la que fueron derivados/as los/as adolescente. Esto pareciera una obviedad, sin embargo, es vital puesto que las dificultades que se enfrentan no son menores, por lo cual la conciencia respecto de tener que llevar la intervención si o si adelante, abre paso a tener que hacer adecuaciones que, a su vez, dan paso a la discrecionalidad antes citada:

“No vamos a poder decirle al sistema: -Ah, ¿sabe qué? No mande los hurtos, no me mande receptación. Porque si no, ¿para qué estamos?” *Coordinación de línea.*

“Lamentablemente estamos recibiendo casos complejos, entonces tampoco podemos hacernos los ciegos y decir (...) - ¿entonces tenemos que tenerlos 4 meses y chao? Como que ahí hay una falla en el análisis que se está haciendo y no está contemplado en las Orientaciones Técnicas. Y ahí tenemos que resolver nosotros.” *Dirección 2.*

Por lo anterior se vuelve necesario generar acciones que permitan ejecutar el PSBC. En ese sentido se habilitan acciones de rescate y de cumplimiento alternativo, que se corresponden con una manifestación discrecional que favorece a los/as adolescentes en tanto les otorga mejores condiciones de cumplimiento del PSBC.

“Mira, nosotros generamos hartas acciones de rescate. Cuando el chico no cumple, o vamos a firmar el protocolo y de ahí no asiste más a la institución, o viene a la entrevista acá de ingreso y no asiste más al programa, tenemos tres o cuatro visitas domiciliarias que realizar como una forma de encuadrarlo. Pero a veces es mucho más porque realmente es simplemente ante la negativa de un joven que no quiere hacer las horas por rebeldía, porque tiene otra sanción, o porque simplemente no le gustó. Pero generamos acciones de rescate mediante visita domiciliaria, en la última visita domiciliaria la hacemos una carta perentoria, que si en el evento en que no se presente él está advertido de que ese informe se va a entregar al tribunal y éste tomaría las medidas pertinentes.” *Delegación 2.*

“De hecho, en algunas ocasiones hemos tenido chiquillos con consumo problemático de drogas, y ese es uno de los criterios que tu asumes para un cumplimiento alternativo.” *Dirección 1.*

3.2 Discrecionalidad frente a las dificultades del Programa

Cuando se trata de los convenios de atención quienes asumen esa tarea pese a no estar considerada en sus perfiles de cargo, es la coordinación de redes. Si esta no existiese (como ocurre en algunos de los proyectos) lo asumen delegaciones y/o direcciones. Ya no sólo hay que resolver el acceso a redes comunitarias que permitan la realización de los servicios comunitarios, sino que también, el acceso a redes que habiliten a los/as adolescentes, no existiendo recursos asociados a ello y recayendo en los/as interventores/as toda vez que esto es necesario para poder dar cumplimiento a los objetivos del PSBC. Esta medida discrecional favorece directamente a los/as adolescentes permitiéndoles condiciones básicas para alcanzar el desarrollo del PSBC en un futuro.

“Por ejemplo, lo que no está contemplado ni en la inducción ni en ningún lado, pero si lo comentario en la inducción fue el gestor de redes no solo es de ver los agentes comunitarios, no solo ve de cumplimiento de las sanciones, sino que en cuanto al individuo (...) sino que, lo que te digo. Si la chica necesita estudiar yo soy la que tiene que buscarle un lugar para que estudie.” *Coordinación de redes 1.*

“Claro, en una mirada global, por ejemplo, yo como coordinadora en algunas cosas yo tengo que hacer las gestiones del caso, por ejemplo, ya, este chico un tratamiento ya, yo soy la que coordina para buscar el tratamiento, no sé po, un chico necesita residencia.” *Coordinación de redes 1.*

Ahora, en torno a las situaciones de riesgo en las visitas a terreno, las medidas que se toman están principalmente relacionadas con la suspensión de visitas en momentos conflictivos en determinadas poblaciones, esto incluso considerando que ello dificultará la intervención, sin embargo, el no tomar medidas podría ser aún más grave. Esta medida que hace efectiva la discrecionalidad, en este caso por parte de la dirección de cada proyecto, se relaciona directamente con la racionalización de la que habla Lipsky, pues se busca reducir la complejidad del ambiente, pero los costos de dicha reducción recaen en los/as adolescentes que, en definitiva, no podrán ser atendidos/as.

“Tenemos que hacer constantes visitas domiciliarias, sectores complejos, sí tenemos recomendaciones de no ir a ciertos lugares o ciertas poblaciones en horarios donde pueda ser peligroso, eso igual lo tenemos en vista, pero en general las condiciones laborales de nosotros son bastantes buenas.” *Delegación 1.*

“Y de repente cómo uno también actúa en esas situaciones: uno se aleja o uno trata de contener esa situación (...) Tiene que tener la dinámica de cómo tú vas a actuar también. No es que haya un libreto. De repente las situaciones surgen y tú tienes que tener también esa disposición para saber actuar.” *Delegación 3.*

En el caso de la generación y mantención de las redes comunitarias, las medidas que se toman los/as interventores/as pretenden cumplir con los esperables del equipo, donde se explicita la necesidad de que velen de manera periódica por un catastro actualizado de instituciones y un repertorio amplio y diverso de actividades (SENAME, 2017a: 63).

“Necesariamente el coordinador de redes tiene que ir trabajando no solamente con la apertura del lugar de cumplimiento, sino que en su labor de mantención de la red. Cuando hemos tenido dificultades la coordinadora de redes los pone en reunión y lo conversa conmigo, también, particularmente. Y de ahí, dependiendo de las situaciones, asumimos decisiones tales como que ellos vayan a hacer la mantención o, si no, yo le solicito una reunión para abordar el tema. Nos pasó con una delegada que se fue. El agente comunitario tenía ciertas apreciaciones respecto a la labor de la delegada y eso es un tema más complicado. Yo le dije a la coordinadora de redes que coordináramos una reunión para yo ir como representante de la institución.” *Dirección 1.*

“Cuando ocurre alguna dificultad con el agente comunitario, primero se habla, por ejemplo, se habla conmigo: -Oye sabes que fulanita se enojó por tal cosa. Ya, primero conmigo. Si es algo que podemos resolver lo vamos a visitar y tratamos de mediar, de

mediar un poco la situación de conflicto. Si pasa más allá y no lo podemos resolver hablamos con la directora y con la directora planteamos estrategias para resolver las situaciones y si es necesario, en algunas ocasiones, la directora ha ido a hablar con los agentes comunitarios por alguna situación específica, pero nunca ha pasado más allá.” *Coordinación de redes 1.*

Cuando existen dificultades para generar conexiones con servicios estatales y organizaciones sin fines de lucro, es pertinente el trabajo meticuloso y dedicado que les permitirá abrir al menos las redes locales. Para ello el relato que entregan de lo que es el PSBC debe adecuarse a uno que genere incentivos a participar por parte de las redes comunitarias. En ello los/as interventores/as se vuelven vitales.

“Entonces, en las redes yo trato de hacer, pintarle lo más bonito posible, para que confíen en nosotros y confíen en el niño que vamos a incorporar.” *Coordinación de redes 1.*

“Simplemente yo he llegado al punto de decir que el joven viene con una razón menor con la que realmente viene, porque es complicado.” *Delegación 2.*

No obstante, aun consiguiendo las redes los/as interventores/as deben preocuparse porque estas asuman el sentido del PSBC y se empapen del sentido restaurativo. Lo que será relevante para los/as adolescentes en la medida que les permitirá desarrollar su servicio comunitario en plenitud y en instituciones idóneas, tal como lo establecen las Orientaciones Técnicas (SENAME, 2017a: 21).

“Bueno, queremos avanzar en ir evaluando el estilo de vinculación con el agente comunitario, pero eso son palabras mayores, porque no todos tienen el mismo estilo para relacionarse con los chiquillos.” *Dirección 1.*

“A mí me han tocado situaciones, en un colegio, por ejemplo, donde el joven ha tenido que hacer otra cosa dentro del mismo horario, y se pierde algo y es como: - ¡Ah, tú tienes una sanción! Entonces igual se vulneran los derechos del joven. Entonces, uno tiene que buscar la institución adecuada de acuerdo con el perfil de cada joven, y es complejo porque no tenemos mucha red.” *Delegación 2.*

3.3 Discrecionalidad frente a las dificultades del Modelo SENAME

La discrecionalidad puesta en marcha para este tipo de dificultades encuentra resolución en la estructura jerárquica. Del mismo modo estas dificultades están muy apegadas a una discrecionalidad manifiesta en términos de racionalización, es decir, se utiliza para que los recursos escasos den abasto, sin embargo, dicho costo recae sobre los/as usuarios, en este caso los/as adolescentes que son atendidos/as en el PSBC.

Respecto de los mecanismos de resolución, el primero de ellos es intentar resolver dentro de cada proyecto -allí la responsabilidad y toma de decisión reside en la dirección-, luego para el caso de la Corporación Opción se dispone a nivel central de un Coordinador de línea, que orienta ante dificultades técnicas -entre otras tareas- y de una encargada financiera para resolver asuntos pertinentes. La Corporación ACJ no cuenta con cargos temáticos a nivel central. Si dentro de las OCA no se encuentran las respuestas requeridas el SENAME tiene habilitado supervisores/as técnicos y financieros para cada Proyecto.

“Conversamos obviamente con nuestra directora y analizamos el caso en reuniones técnicas nos complementamos mucho con los otros programas cuando están siendo intervenidos por algún otro programa, también se generan reuniones de complementariedad, y ya cuando el caso ya pasa y sobrepasa nuestra expertiz o nuestra posibilidad como programa porque tenemos casos que no encajan en ninguna parte, entonces en esos casos (...) supervisores técnicos de SENAME que tienen que venir a reuniones. Sí, sí, porque hay casos que llegan a tal grado de complejidad que como yo te decía no cabe en ningún programa por las características que tiene, entonces, la verdad ahí lo único que queda es que SENAME nos de las orientaciones de qué hacer con esos casos.” *Delegación 1.*

Respecto de la resolución interna y la existencia de cargos intermedios, particularmente en el caso de la Corporación Opción, esta es evaluada positivamente por los/as interventores/as directos:

“El coordinador está facultado para evaluar todos los ámbitos de gestión del proyecto y de la dirección: administrativo, técnico, etc. De hecho, la institución tiene una pauta de evaluación que le aplica el coordinador de línea al director. Ellos hacen visita a los equipos donde se entrevistan contigo como director y te van aplicando la pauta, pero, además, te piden una muestra de expedientes, te piden además las carpetas de trabajadores, te piden los libros de asistencia, y ellos después te hacen la de vuelta de este informe y te ponen los elementos que tú tienes que trabajar y el tiempo en que lo tienes que cumplir. Y además ellos participan de reuniones técnicas, pero no siempre, es como una vez por semestre. Ahí tú expones casos, se hablan temas técnicos propiamente tal. Además, hay un proceso de evaluación que es como circular, por llamarlo de alguna manera, y que son los procesos de evaluación de desempeño de los trabajadores. Y cuando digo trabajadores digo todos los trabajadores, no solamente que yo evalúe a los delegados, ni a la secretaria, ni al auxiliar de servicio, ni a los choferes, sino que hay una instancia en que el coordinador y los trabajadores evalúan al director, y para eso hay una plataforma que ellos van llenando.” *Dirección 1.*

Cabe destacar que, aun considerando el rol del coordinador de línea, las direcciones tienen un rol decisivo. Este rol se ve exacerbado ante la inexistencia del mencionado primer cargo.

“Entonces creo que las claridades que pueda tener un director al momento de dirigir equipo es algo fundamental. Y que esas claridades sean coherentes con la postura institucional. Eso es súper importante.” *Dirección 1.*

En el caso de ACJ ese rol intermedio de coordinación de línea no existe, entonces, el ejercicio de decisiones complejas reside directamente en las direcciones:

“El gerente y luego los directores. No hay equipos intermedios, no hay equipos técnicos no hay recursos humanos... El gerente no maneja el detalle, se puede recurrir a directores de otros programas que somos 11 acá en Santiago (...) Hay directores que son abogados entonces, muchas veces, para ciertas situaciones... se recurre al par, pero, en situaciones más complejas, porque en lo básico en general uno se maneja... tratas de coordinarte con los defensores muchas veces y en realidad es mandar informes y esperar (...) porque queda a criterio del juez, más que eso, no hay mucho más que hacer.” *Dirección 2.*

4. Pasos que permiten la selección de los servicios comunitarios

Los/as interventores/as deben lograr organizar su trabajo de modo tal que este sea coherente con las limitaciones que enfrentan. Antes analizamos los espacios en que su actuación es posible y ante lo cual el ejercicio discrecional se vuelve inevitable. En las siguientes líneas se identificarán los pasos con los/as interventores/as llevan a cabo el proceso de selección de los servicios comunitarios.

“La verdad que eso nos genera bastante más trabajo, porque a nosotros nos sería fácil mandarlo a donde nosotros queramos, sino que no es así. Y si tenemos que, dentro de lo que te decía antes, buscar espacios comunitarios -porque ya es difícil- es justamente por esto de la idoneidad de la sanción. Porque los chicos tienen particularidades y nos las podemos pasar por alto.” *Delegación 4.*

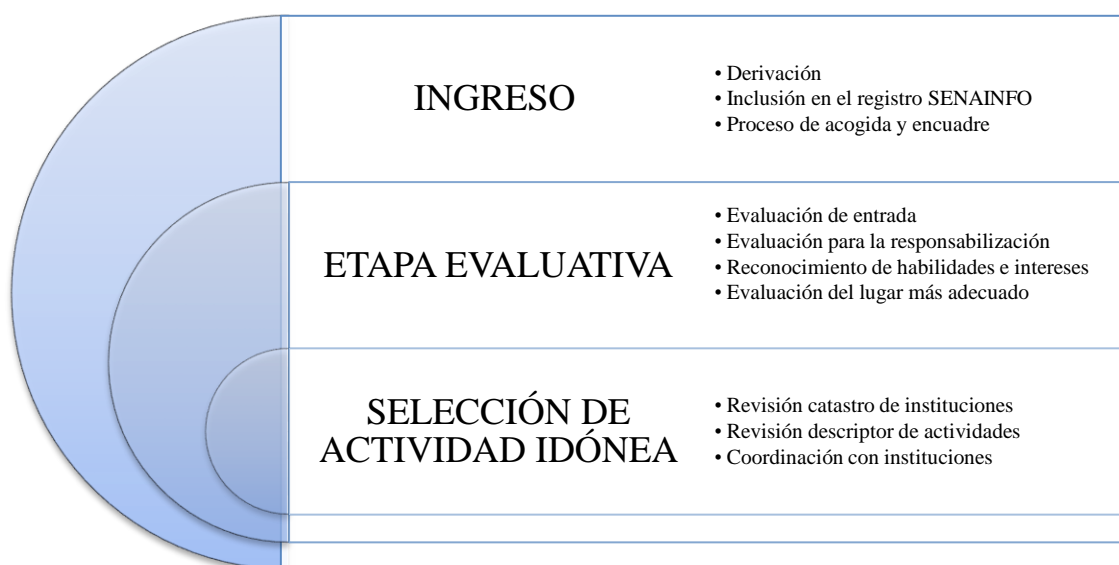
Lipsky señala que, para el desarrollo efectivo del trabajo, los/as interventores/as desarrollan pautas y rutinas. Éstas pueden ser completamente apegadas a la norma, o bien pueden presentar mayor flexibilidad toda vez que permiten el cumplimiento de los objetivos trazados. Cabe destacar que las rutinas son evidencia de las dificultades enfrentadas por los/as interventores/as y dan cuenta, o no, del poder discrecional que estos manejan en la práctica cotidiana (Higgins, et al., 2016).

Para el caso de la selección de los servicios comunitarios hay una serie de labores realizadas por los/as interventores/as que son de carácter rutinario. La automatización de las rutinas se origina, más que por su repetición, porque permiten una secuencia fluida de acciones. Si bien este tipo de acciones pudiese considerarse simple, las rutinas no son ejecutadas de manera aislada, requiere coordinación lo que las dota de una complejidad intrínseca (Cortázar, 2007: 19).

Dentro del proceso de inicio -definido en las Etapas del Plan de Trabajo de las Orientaciones Técnicas vigentes- hay tres momentos directamente relacionados con la selección del servicio comunitario. El ingreso, la etapa evaluativa y la selección de las actividades idóneas. A su vez, y para el desarrollo de estos momentos, las Orientaciones Técnicas establecen estrategias de intervención y etapas de plan de trabajo, estando las etapas subordinadas al cumplimiento de las estrategias.

En lo sucesivo se tomarán los elementos referidos particularmente a la selección de los servicios comunitarios, presentándose los componentes de selección formal -descritos en las Orientaciones Técnicas- y otros de organización propia de los/as interventores/as. Finalmente se identificará un enfoque transversal -que atraviesa el desarrollo de la intervención- que está presente tanto en las Orientaciones Técnicas como en las pautas y rutinas cotidianas de los/as interventores/as: el derecho a la participación de los/as adolescentes.

Figura 9. Selección del servicio



Elaboración propia

4.1 Ingreso

Comienza una vez que los/as adolescentes son derivados/as por parte de los tribunales. Existe la posibilidad de que los/as adolescentes lleguen directamente a los proyectos o bien que deba asistirse a sus hogares o lugares de residencia.

“El chico entra al programa a través de una derivación del SENAME, llega generalmente la sentencia también. Nosotros damos curso a la búsqueda del joven, a veces estos chiquillos se presentan también de manera espontánea, cuando eso sucede nosotros lo ingresamos al SENAINFO, hacemos el ingreso formal.” *Delegación 1.*

“Una vez que a mí me llega la derivación virtual, yo voy a hacer la visita domiciliaria con el fin de tomar conocimiento de la situación e ingresarlo formalmente al programa.” *Delegación 2.*

Al realizarse el primer contacto físico, los/as adolescentes son incluidos/as en el registro de ingreso SENAINFO de cada proyecto, al mismo tiempo se realiza por parte de el/la directora/a o un delegado/a del proyecto el proceso de acogida y encuadre (SENAME, 2017a).

“Sí, en la entrevista de ingreso tú tienes que explicarle. Recoges los antecedentes preliminares, su situación familiar, situaciones complejas, pero además tienes que explicar el contexto en el cual ingresa, de derechos, responsabilidades y, también, de obligatoriedad respecto a lo que supone el cumplimiento de una sanción. Y dentro de ese contexto, tú tienes que explicar que va a tener un profesional que va a acompañarlo en el proceso y la etapa de su ciclo -pero no se los explicas así, porque el ciclo metodológico no lo va a entender- paso a paso hasta el momento en que se va. Y cuáles son las posibilidades de informar incumplimiento en el caso que él no cumpla.” *Dirección 1.*

“Primero la adherencia del joven -lo que yo te decía-, o sea, debería hacerse como un trabajo motivacional primero: se le informan todos sus derechos, las obligaciones, en lo que consiste la sanción, en lo que consiste el trabajo del delegado, en lo que consiste el trabajo de la institución. Y claramente hay jóvenes que adhieren súper bien y otro que no, que los tienes que andar buscando. Y lo que te decía, el tener una cantidad significativa de instituciones que efectivamente te permita cumplir con los plazos.” *Dirección 3.*

El ingreso se desarrolla de modo tal que los/as adolescentes, llegando de manera directa o bien siendo visitados en sus domicilios, son ingresados/as al registro SENAINFO, a la vez que son acogidos/as y encuadrados/as respecto de sus derechos, responsabilidades y del rol de los/as profesionales del PSBC. Desde la primera entrevista se recaban datos de caracterización y se intenta reconocer los grados de adherencia de los/as adolescentes.

4.2 Etapa evaluativa

Para concretar esta etapa el/la delegado/a realiza una evaluación de entrada y una evaluación para el proceso de responsabilización (SENAME, 2017a).

“Sondeamos en estas primeras entrevistas las características que los chiquillos tienen, por ejemplo, vamos viendo si los chicos tienen algunos intereses o características para algún área. Sondeamos con los chicos qué les gustaría hacer y ahí buscamos el lugar más adecuado.” *Delegación 1.*

“Con el tiempo se aplica un diagnóstico de habilidades e intereses para el cumplimiento de la sanción.” *Delegación 3.*

Cuando existe el cargo de coordinador/a de redes, este proceso se desarrolla en su presencia:

“Mi rol comienza cuando el joven ya se le aplicó una pauta de habilidades para saber más o menos como funciona el joven con algunas situaciones como si se relaciona bien con otras personas, si es capaz de recibir críticas, como para describir el perfil del joven.” *Coordinación de redes 1.*

“En general los jóvenes no distinguen muchas habilidades por sus propias palabras para cumplir. Entonces optan, o prefieren que uno los ponga a barrer, a limpiar o a pintar algún muro. Y cuesta incorporarlos a servicios más complejos, como jardinería, trabajos con habilidades manuales, que a veces ni si quiera saben que tienen, pero las tienen ahí ocultas.” *Coordinación de redes 2.*

4.3 Selección de actividades idóneas

4.3.1 Catastro de instituciones y descriptores de actividades

En base al catastro de instituciones y a los descriptores de actividades se realiza el proceso de selección (SENAME, 2017a).

“Yo tengo un listado donde vemos las redes que nos pueden apoyar o con las que hemos trabajado. Se las doy a conocer a ver si él las ubica o las conoce, o generalmente cuando yo voy -en la segunda entrevista, que es el diagnóstico- parto diciéndole que vayan conociendo sus redes, que vayan viendo su entorno y en qué les gustaría, más o menos, realizar las horas comunitarias.” *Delegación 2.*

“Entonces hay un tipo de cuestionario que está relacionado a aseo, ornato, pintura, mejoramiento, modelamiento de espacios comunitarios, jardines infantiles, plazas, o colaboración con bomberos o consultorios. Hay una serie de ítems donde él va seleccionando donde más le tinca, o que dicen que le agrada.” *Delegación 3.*

En paralelo existe coordinación con las instituciones para la prestación efectiva del servicio (SENAME, 2017a)

“De sensibilizar al agente comunitario y tiene que ver con poder comprender para qué y con quién estamos trabajando.” *Dirección 1.*

“Bueno, cuando se abren los espacios se les explica de que consiste el Programa, de que son jóvenes que han cometido alguna sanción algún delito que tiene esta sanción y que deben hacer y generar un apoyo en su comunidad con los agentes comunitarios.” *Coordinación de redes 1.*

4.3.2 Selección del servicio comunitario

Este proceso se encuentra sobre determinado en la estrategia de intervención del apartado *D* de las Orientaciones Técnicas: gestión de actividades idóneas. Dicha estrategia tiene como eje los tipos de actividad que se realiza, el lugar dónde se realiza, los tiempos de la realización y el vínculo comunitario que se establece durante la ejecución¹⁵ (SENAME, 2017a: 31,33). Dichos ejes son considerados como apartados de este punto, incorporándose además un apartado referido al cruce de estos ejes y por tanto al proceso de selección final. Si bien esto no está desarrollado al detalle dentro del despliegue de la intervención del PSBC, se considera relevante a la hora que constituye el momento efectivo de la selección del servicio comunitario.

“Hemos estado mirando que estos espacios sean idóneos, que estos espacios sean en verdad espacios adecuados para el desarrollo de esta lógica restaurativa y que no sea solamente ir a cumplir un trabajo terminado. Sino que además el espacio brinde condiciones asociadas a mirar al chico como sujeto de derechos, un muchacho en crecimiento, en desarrollo, que pueda explorar otras habilidades y sin perjuicio que tiene que cumplir básicamente en principio con el trabajo que se compromete.” *Coordinación de línea.*

“Las redes comunitarias a veces también son súper, súper, importantes, porque cuando tenemos redes motivadas en recibir nuestros chicos en que no tiene dificultades que los chicos vayan a la hora que quieran, en donde yo, por ejemplo, tengo agentes comunitarios que son tan *power* socialmente, entienden que esto es reinserción social y no les ponen trabas a los chiquillos. Al contrario, los tratan con cariño: -¡Que vengan no más! Me dicen: -No tenga problema en que venga. En cambio, cuando tenemos otras redes comunitarias que son súper inflexibles, que en realidad "sabe que no está viniendo, no está cumpliendo en horario, quiero que se vaya" ahí también tenemos chicos que se desmotivan y que se desanima.” *Delegación 1.*

4.3.2.1 Tipo de actividad

Las actividades seleccionadas deben ser de utilidad pública o interés social y con valor educativo. Además, deben poner en práctica las potencialidades, realizar los intereses y/o abrir

¹⁵ No se considerarán los tiempos de la realización ni el vínculo comunitario que se establece durante la ejecución, por no circunscribirse al proceso de selección del servicio comunitario propiamente tal.

oportunidades de crecimiento personal para los/as adolescentes del PSBC (SENAME, 2017a: 31-32). En ese sentido la motivación de los/as adolescentes respecto de las actividades a realizar se vuelve clave:

“Es lo más complejo tener una red que asegure un proceso de ejecución de servicio que sea realmente restaurador porque ir a barrer no le va a significar nada al joven.” *Dirección 2*.

“Que participe, que vaya, que no sea una cosa de: -No me quedaba lejos; -No, me quedé dormido. Que sea mucho más probable que asista.” *Coordinación de redes 1*.

Sin embargo ¿qué tan significativas pueden llegar a ser las actividades? En base a su experiencia los/as interventores/as responden que un aspecto fundamental es el contacto que los/as adolescentes desarrollen en los servicios comunitarios. Fomentar las relaciones sociales es una práctica aprendida:

“No da lo mismo el lugar ni lo que va a hacer el chico en el lugar. Yo siempre doy el ejemplo de Coyhaique donde desde una primera perspectiva errada de la ejecución del Programa, cuando los chicos iban a un club de anciano iban a cortar leña. Y desinstalamos esa visión, ahora si los chicos van en prevención van a acompañar a los abuelos en horario de visita, al horario de almuerzo, a tomar once, a acompañarlos, a cuidarlos. A ese tipo de cosas porque eso generalmente es una mirada restaurativa del servicio, lo otro es pagar no más: es un trabajo forzado ir a picar leña para un chico. No es significativo, no genera ningún impacto en él más que “pagar.” *Coordinación de línea*.

“El tema de los jóvenes que tienen resolución de conflictos, las maneras o los métodos son súper violentos en la casa, con los pares. Entonces, de repente preocuparse de otro, aunque sea un perro, ya es un avance. Y lo mismo nos ha pasado con los jardines infantiles, la relación con los lugares y visualicen otro trato, porque las tías en general son muy cariñosas y atienden en sus mismos sectores habitacionales. Entonces ver otro tipo de trato también les enseña. Y esa lógica es la que hemos hecho en redes: ir manteniendo la junta de vecinos que tiene acuerdos hace tiempo, otros tienen con los feriantes, que ayudan a las viejitas a armar y sobre todo a desarmar, porque arman muy temprano para el horario que tienen los jóvenes.” *Coordinación de redes 2*.

4.3.2.2 Lugar de realización

Las Orientaciones Técnicas establecen que se priorizará la realización de actividades en el propio entorno del adolescente, esto con motivo de no romper los vínculos familiares y sociales de los/as adolescentes, logrando a la vez que el entorno comunitario de el/la adolescente sea partícipe de su reintegración social (SENAME, 2017:32). Sin embargo, la reflexión respecto de la cercanía tiene más bien un foco práctico:

“Se trata de que sea dentro de la misma comuna para que los chicos no te presenten la dificultad asociada al traslado. Ahora, también se plantea la posibilidad de que sea en otra comuna, pero generalmente los chicos seleccionan también por cercanía.” *Dirección 1*.

“Es súper demandante porque la mayoría de los jóvenes que quieren cumplir quieren cerca, sin perjuicio que algunos no quieren que los vean y prefieren lejos. Y esos casos son más o menos complejos porque uno tiende a fallar.” *Coordinación de redes 2*.

Cabe destacar que en ocasiones los/as adolescentes no pueden cumplir el servicio dentro de su entorno debido a razones fuera de su alcance, como amenazas o estigmatización. En estos casos, se propone buscar servicios idóneos en otros territorios para los/as adolescentes. Dicha propuesta debe contar con el consentimiento de estos (SENAME, 2017a:32):

“El otro día teníamos un chiquillo que le quedaba cerca un jardín infantil, y él quería ir y la señora: -Ah, sí, si la señora lo puede recibir. Y alcanzo a escuchar que el chico quería ir y alcanzo a meter la cuchara y digo: -No, no me dejen ese chiquillo ahí porque tiene un tema de ajuste de cuentas en el territorio. Y yo no sé si en cualquier momento puedan llegar a buscarlo o cualquier cosa. Expones a la red, expones al chiquillo, así que tienes que sacarlo del territorio. Entonces ahí paramos eso y tenemos que trabajar con el chiquillo: - Mira, sí, tienes este lugar que, si bien te queda cerca de tu casa, la idea es poder que salgas de ese territorio porque te expones tú y expones a la gente que va a estar en el lugar de cumplimiento. Yo creo que ese trabajo con los chiquillos también es un desafío importante.” *Dirección 1.*

“Hay veces que a los jóvenes no les gusta hacer horas comunitarias dentro de su territorio, dentro de su sector, entonces ahí ellos plantean y se les da la posibilidad de elegir un lugar lejano. Generalmente están con amenazas o riesgos de que les pueden pegar, o a ellos simplemente les da vergüenza que la gente que conocen los vea.” *Delegación 2.*

4.3.2.3 Selección definitiva

Para la selección final lo que hacen los/as interventores/as es relevar que el servicio comunitario a realizar resalte por su valor educativo, su utilidad pública o interés social, más que por su capacidad para habilitar el crecimiento personal y las relaciones sociales. Estas consideraciones, son puestas en el centro por los/as interventores/as, toda vez que permiten un proceso educativo significativo.

“Nosotros queremos que haya impacto significativo en lo que hace el chico a partir del cumplimiento de servicio. Entonces, mirando cuáles son las características del chico procuramos buscar cuál es el lugar más adecuado para que ahí se genere un contexto de cambio, de activación de recursos, de exploración de recursos, de entrenamiento social digamos, para que los chicos pasen por un programa y no dé lo mismo (o sea, más que un cumplimiento).” *Coordinación de línea.*

“Lo que hace más fácil lo que en realidad uno mira, para poder hacer esta gestión de reinserción, es ver primero el perfil, ver que le quede cerca, y ver la relación, como el agente comunitario de ese espacio se relaciona con la persona. Es importante considerar que no todas las personas nos relacionamos de la misma manera, entonces, tenemos algunos agentes comunitarios que son mucho más directivos, mucho más, como decirlo, más estrictos en sus redes (...) en cuanto al horario de cumplimiento, los días de cumplimiento, en cambio, existen otros agentes comunitarios que son muchos más flexibles, mucho más empáticos con la situación que está pasando el joven, entonces también se considera eso, por ejemplo, si tenemos un joven que identificamos que necesita límites en su vida en general (...) muy probablemente se va a considerar más un agente comunitario que sea un poco más directivo.” *Coordinación de redes 1.*

Se hace clara la necesidad de compatibilizar las características de los/as adolescentes con el servicio comunitario que realizarán, haciendo compatibles las habilidades, intereses y las características de los/as adolescentes, con un lugar y actividad adecuada.

“Consideramos si el chico está no sé po, si está estudiando compatibilizar el tema de ellos horarios, de estudios, de trabajo en unos casos y ver algunas redes que estén disponibles en fin de semana. Entonces se consideran todas esas cosas para incorporarlos en una red comunitaria.” *Coordinación de redes 1.*

“Más que habilidades, deseos y anhelos de los niños. También debes tomar en cuenta el querer de los niños, la voluntad de los adolescentes para cumplir esta sanción. Porque por ejemplo un adolescente puede ser muy hábil manualmente, pero a lo mejor no se va a sentir cómodo en una red comunitaria en un jardín infantil aun cuando desarrolle habilidades manuales y tenga habilidades para eso. Lo mejor por su carácter por su forma de hablar, por su comportamiento, por su llegada con otro la estructura más rígida de un jardín infantil no le es tan afable como una estructura más flexible como por ejemplo una junta de vecinos, donde también seguramente va a desarrollar actividades manuales, pero le permitirá sentirse más cómodo (...) eso logra integración y adherencia con la red comunitaria.” *Coordinación de redes 3.*

Finalmente se firma un protocolo entre las partes: adolescente, representante de la red comunitaria y representante del proyecto (generalmente delegado/a a cargo quien puede estar o no en compañía de el/la coordinador/a de redes):

“Después se suscribe el protocolo con el lugar y el joven dispone horarios, días de cumplimiento, labores a desarrollar. Eso se remite a tribunal -bueno, el ingreso también se informa a tribunal, que el joven se presentó-. Y lo otro que nos pasa son los ingresos de los jóvenes que no se presentan y tenemos que nosotros ir a buscarlos a través de la visita domiciliaria. Citación acá y después todos siguen el conducto (...).” *Coordinación de redes 1.*

“Una vez que se ubica la institución se firma el documento de protocolo, como para poder finiquitar y dar inicio a las horas comunitarias. Luego se supervisa semanalmente las horas ejecutadas.” *Delegación 2.*

En el protocolo se establecen las responsabilidades de las partes en el proceso. Entre ellas destacan los horarios para el caso de los/as adolescentes, y el seguimiento para el caso de los/as delegados/as:

“Hoy día estamos supervisando cada 15 días el cumplimiento de las sanciones en la red y semanalmente que debiese ser en realidad, pero con la cantidad de casos que tenemos de que están todos en diferentes tiempos a veces no nos da mucho, pero la idea es que sea ojalá semanalmente que uno los pueda ir a ver a la red.” *Delegación 1.*

“A partir de sus intereses hace un plan y trabajo donde se trabaje la responsabilización penal del joven, y compromisos con la formalización del protocolo para que cumpla la sanción: para el cumplimiento, no puede trabajar más que 4 horas (por temas de derechos del niño y del adolescente), tipo de trabajo que va a ser ejecutado, en cuántas jornadas será realizado -eso todo respecto al joven con la institución.” *Delegación 3.*

4.3.3 Participación de los/as adolescentes

El desarrollo de la intervención del PSBC, tanto en sus estrategias de intervención como en su plan de trabajo está cruzado expresamente por el mandato del SENAME referido a la participación activa de los/as adolescentes. Las Orientaciones Técnicas establecen expresamente que el enfoque de derechos -junto a los enfoques de desarrollo evolutivo, género, redes y socioeducativo- debe estar presente durante toda la intervención. A su vez el enfoque de derechos promueve el derecho a la participación y el derecho a ser oídos en tanto que adolescentes. Además, dentro de los objetivos específicos del PSBC, está el fomento de la participación activa y reflexiva del/la adolescente en los servicios comunitarios (SENAME, 2017a)

“Porque yo no impongo institución. Y me sale más a favor del joven que él lo haga en un lugar en que él se sienta cómodo. Y entonces cuando tenemos que hacer el plan de actividades el joven ya me trae la institución o está de acuerdo con la que yo la aporto. Y en ese sentido le pregunto qué le gustaría hacer, qué unción ejecutaría en estas horas comunitarias. Entonces, eso hace un plan de trabajo que le gustaría.” *Delegación 2.*

“Sí, se consideran bastante los intereses del joven y la motivación. Y al final cuando se decide es con él, no el profesional que decide. En conjunto se elabora una plana de trabajo. En conjunto se toma la determinación en qué espacio se involucrará para cumplir las horas, y qué tipo de actividades va a hacer.” *Delegación 3.*

Ahora bien, el rol de el/la delegado/a en particular y del equipo en general no deja de ser relevante, en tanto, orienta el interés de los/as adolescentes. Cuestión que, sin estar explícita, y como se ha mencionado antes, se desprende de la experiencia compartida por los/as interventores/as.

“Porque ellos le dan harta importancia a la opinión del chiquillo respecto al lugar donde ellos quieren cumplir. Ahora, si tú tienes la argumentación técnica, que en el expediente esté clarito, obviamente ellos te lo consideran” *Dirección 1.*

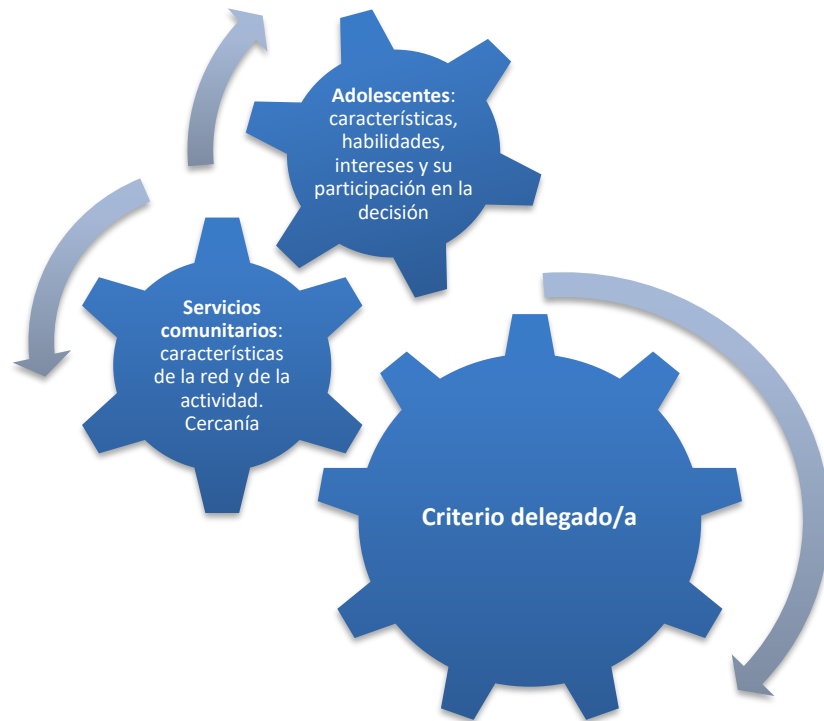
4.4 Análisis integrado del proceso de selección del servicio comunitario

En este entendido la posibilidad de seleccionar considera en primera instancia la evaluación realizada respecto de cada adolescente -donde se reconocen habilidades e intereses- para luego cruzar rápidamente -en términos de responder a los plazos exigidos- dicha información con los servicios comunitarios disponibles y cercanos al domicilio de el/la adolescente, y de los cuales se observa tanto las características de la red, como las características de la actividad toda vez que estas deben ser potenciadoras de las habilidades e intereses de los/as adolescentes. Todo el proceso de selección está así marcado por la participación activa de el/la adolescente.

La evaluación de los/as adolescentes, el cruce entre sus características y las propias del servicio comunitario y el logro que estos jueguen un rol activo está completamente relacionado con el trabajo realizado por los/as delegados/as. Las Orientaciones Técnicas definen este proceso del siguiente modo:

“En función de la Evaluación de entrada, el catastro de Instituciones, el Descriptor de Actividades con la que cuenta el programa respecto de las instituciones con las que mantiene acuerdos colaborativos y lo indicado en la sentencia que define el número de horas a cumplir, el/la adolescente, con el apoyo del equipo técnico del programa, decidirá la institución y tipo de actividad a ejecutar” (SENAME, 2017a: 36).

Figura 10. Factores que influyen en la selección del servicio comunitario



Elaboración propia

Como se señaló con anterioridad, la etapa de inicio es la que prepara las condiciones para iniciar la ejecución del servicio. En ella se posibilita que:

- El/la adolescente comprenda, sobre la base de información claramente explicitada por el equipo, los alcances de la sanción y del Programa.
- El/la adolescente comience a establecer articulaciones entre la sanción y el servicio comunitario, y se responsabilice en pos de restaurar las consecuencias de sus actos.
- Se concuerde un servicio comunitario a prestar, así como acuerdos de funcionamiento y responsabilidades.

Esta etapa no debe superar los 15 días hábiles y no está considerada dentro del cálculo de horas que el/la adolescente debe cumplir, pues el SENAME espera “que este proceso sea llevado a cabo en el menor tiempo posible” (SENAME, 2017a: 34-35).

Sin embargo, cabe preguntarse por qué siendo fundamental esta etapa para todo lo que le sigue, y por tanto clave para lograr los objetivos del Programa, la dedicación a este apartado es tan acotada, sobre todo en términos de aportar pocas claridades a los/as interventores/as respecto de cómo abordar la selección. Hay una normativa que deja las reglas claras, y con ello se otorga un marco de acción, sin embargo, la carga del trabajo cotidiano que hace efectivo el logro del Programa recae en los hombros de los/as interventores/as, particularmente de los/as delegados/as:

“El rol del delegado es fundamental en el ejercicio de la ejecución de este proyecto porque es quien acompaña directamente el proceso del adolescente en la ejecución de la sanción (...) De ahí el profesional también es el encargado de motivar al adolescente, de explicarle el sentido, efectuar diagnósticos, reconocer con el adolescente el espacio comunitario disponible para la ejecución de la sanción. Efectuar las coordinaciones, hacer el plan de trabajo que va a guiar a su proceso, y acompañar al adolescente en este proceso. Y acompañar al adolescente en este proceso: conversar con él las experiencias, motivarlos, efectuar encuadres cuando sea necesario, calendarizar su ejecución de sanciones. A veces los jóvenes quieren cumplir y se les calendariza, pero se les pierden los papeles. Es complicado el proceso en sí mismo para su abordaje de responsabilización pura porque hay que promoverla. O sea, son jóvenes que no tienen una estructura, no conocen la estructura, no conocen la responsabilización -no son todos, insisto-, pero sí el profesional tiene que efectuar un trabajo de acompañamiento, de supervisión, de monitoreo, de encuadre, de contención, porque nos encontramos con historias de vida complejas, entonces es el profesional que está a cargo del caso, el que lo acompaña: que tiene que motivar, que tiene que supervisar, que tiene que coordinar con la red.” *Dirección 4.*

“Primero, la característica principal, es que el delegado también se empape un poco y crea en este marco, porque si nos volvemos un poco metódicos y empezamos a trabajar en base solamente a lo que se nos exige, a lo que se nos pide, la verdad es que no podría ser posible realizar un trabajo, tanto con los chicos como con la comunidad. Tiene que ser primero un profesional que esté empapado un poco y crea un poco en este sistema restaurativo. Lo otro, es que sea un profesional el cual sea empático también con los chicos, con los adolescentes, en el cual no solamente cumpla un rol de ejecución de la sanción, sino que sea también un profesional que logre captar las necesidades y las características de cada uno de estos chicos, porque son chicos que tienen particularidades diferentes, que son chicos que vienen con situaciones complejas desde su casa, tienen una situación familiar bien paupérrima. Entonces, el profesional de partida tiene que tener amplitud en cuanto a con quién va a trabajar y quién es el sujeto de atención que nosotros tenemos. Eso creo yo por lo menos.” *Delegación 4.*

A su vez, y en concordancia con las dificultades referidas al modelo SENAME, existe un importante traspaso de responsabilidad a los/as interventores/as respecto de solucionar todo tipo de apuros:

“Yo me acuerdo perfectamente de una reunión donde yo era delegada, y la supervisora técnica de ese tiempo nos dice: No, ustedes se deben hacer cargo.” *Dirección 4.*

En ese sentido, son las rutinas de los/as interventores/as las que permiten sostener el desarrollo del Programa. En definitiva, las rutinas son cursos de acción que siguen reglas (Cortázar, 2007). Estas operaciones están circunscritas a complejidades que las afectan y que en este caso se resumen en las dificultades de origen judiciales, y de las propias limitaciones del Programa y del modelo SENAME.

El acercamiento a esta puesta en marcha pareciera no ser más que un acto repetido, programado y fluido por parte de los/as interventores. Sin embargo, estos pasos son resultado de complejos procesos de interpretación, selección, acuerdo e institucionalización, que logran construir una secuencia de acciones que –cuando está bien lograda– fluye suavemente, dando una apariencia de automaticidad. Aun pareciendo que las rutinas son acciones obvias y espontáneas, que ocurren

sin decisiones y discusiones complejas, lo cierto es que están construidas bajo conocimientos forjados en lo cotidiano o de sentido común y que son necesarios de analizar (Cortázar, 2007: 21).

La relevancia de estas rutinas, en este caso referidas a la selección de los servicios comunitarios, toma mayor sentido en la medida que la normativa deja un vacío en cuanto a la actuación de los/as interventores/as. La relevancia de las mismas se centra: a) en la acumulación y preservación del conocimiento organizacional, b) en la forma y estructura que adquiere la organización y c) en el diseño de los puestos de trabajo (Cortázar, 2007: 22). Esto vuelve vital su sistematización consciente, como señalarán Nelson y Winter en 1982: “la conversión de la actividad en una rutina en una organización constituye la forma más importante de almacenamiento del conocimiento operativo específico de la organización. (...) las organizaciones recuerdan haciendo” (Cortázar, 2007: 22).

VI. CONCLUSIONES

Desde el análisis de los principales hallazgos expuestos, se puede dar cuenta que la experiencia de los/as interventores/as del PSBC es clave para el desarrollo del Programa mismo. Si bien este reconocimiento pareciera una obviedad, el explicitarlo permite poner atención en su labor y lo que ésta significa para la consecución de los objetivos del Programa.

Analizar la experiencia de los/as interventores/as se fundamentó precisamente en el rol que estos tienen en la consecución de los objetivos del Programa. Para este objeto fue clave tener conocimiento sistemático respecto de las exigencias normativas y formales que existen en los cargos de los/as interventores/as y que son dispuestas por el SENAME. En ese sentido el rol de las Orientaciones Técnicas es la principal guía para el desarrollo efectivo del Programa.

En consideración a lo anterior es importante esclarecer que la norma técnica es una guía para el funcionamiento del Programa. Sin embargo, encuentra sus límites en el marco de esta investigación. Primero, las Orientaciones Técnicas consideran un sujeto de atención homogéneo. Este asunto contrasta con la necesidad de atender las necesidades individuales de los/as adolescentes que ingresan al Programa, a modo de lograr idoneidad en la ejecución del programa y particularmente en la asignación del servicio comunitario. Segundo las Orientaciones Técnicas aportan una serie de premisas que los/as interventores/as deben considerar a la hora de realizar la intervención con los/as adolescentes. De esta manera, se consideran cinco enfoques como marco teórico de la intervención: enfoque de derechos, enfoque de desarrollo evolutivo, enfoque de género, enfoque de redes y enfoque socioeducativo; y cuatro estrategias de intervención: acompañamiento socioeducativo y supervisión, coordinación con el circuito judicial, trabajo de vinculación con la comunidad y gestión de actividades idóneas. Sin embargo, esto contrasta con la realidad que enfrentan los/as interventores/as y que les exige dar respuestas inmediatas en un contexto y medio adverso, que tiene como gran cortapisa la atención a una población de alta complejidad y condiciones laborales riesgosas.

En relación con lo anterior y en consideración a los hallazgos de la investigación respecto de los objetivos, se destaca lo siguiente:

El primer objetivo fue la identificación de las limitaciones estructurales que enmarcan el proceso de selección de los servicios comunitarios, se reconocieron ahí, en primer lugar, dificultades de origen judicial, las que a su vez están enmarcadas bajo lo siguiente: las infracciones cometidas por los/as adolescentes derivados al PSBC son consideradas por los interventores/as como de mayor gravedad que las pertinentes al programa. En ese sentido, hay una crítica transversal respecto del rol de tribunales, dicha crítica se sustenta en que los interventores/as consideran que no se estaría considerando la idoneidad de la sanción a la hora de su interposición, es decir, no se estaría vinculando las características de los/as adolescentes, su adherencia, su compromiso con el delito, ni tampoco otras características de orden social y familiar con la sanción interpuesta. Así, la simultaneidad de causas, las multicausal, las vulneraciones de derechos previas, la situación de calle, los trastornos psiquiátricos, el consumo de problemático de drogas, la desescolarización, son características que requieren ser consideradas explícitamente como dificultades de la población que recibe el PSBC. Este punto es fundamental sobre todo porque se trata de la población que se atiende, pero a su vez porque excede el control de los proyectos, así como del SENAME mismo, pues, una vez los/as adolescentes son derivado es obligación del Programa recibirlos/as y de esta manera realizar con ellos/as las intervenciones establecidas.

Ahora bien, hay dificultades que son propias de todo Programa. Para una mayor y mejor comprensión del problema éstas fueron divididas en aquellas que son propias del PSBC y aquellas que se relacionan con el SENAME. Para las primeras destacan: la inexistencia de convenios integrales -tal como se mencionó antes, una vez que los/as chicos/as son derivados deben ser atendidos/as-, en ese sentido es menester contar con dispositivos que se hagan cargo de las características de la población atendida. Sin embargo, el principal convenio ausente -y destacado por los/as interventores/as- es el referido al tratamiento de drogas. Luego de ello, los convenios de salud mental, escolarización y capacitación. Todos relacionados con las necesidades más inmediatas de los/as adolescentes. En este sentido cabe realizar la siguiente consideración: la gestión de estas atenciones, al no estar considerada de manera central, recae en los/as interventores/as, quienes finalmente no sólo deben buscar redes de realización de los servicios comunitarios, sino que también tienen que resolver estas otras necesidades que son de carácter primario para la realización efectiva del Programa. Por ejemplo, un/a chico/a con consumo problemático de drogas no podrá realizar un servicio comunitario, ni relacionarse de buena manera con una institución. Sin embargo, esta situación no queda allí, sino que se ve agravada en la medida que este es un Programa de corta duración, con plazos extremadamente acotados, dentro de los cuales destaca que el proceso de selección de la actividad –siendo fundamental para el desarrollo efectivo del Programa– debe darse en 15 días. Por lo tanto, las posibilidades reales de hacerse cargo de estas situaciones se vuelven improbables. Ahora bien, hay otras dos dificultades que son propias del programa. Por un lado, están los riesgos de las visitas a terreno, esto en consideración de las poblaciones de residencia que acogen a los/as adolescentes son conflictivas. Y, por otro lado, la generación y mantención de redes tiene dificultades relevantes toda vez que los convenios son gestionados por cada proyecto y no hay un principio rector o centralizado que haga que instituciones públicas y privadas se dispongan a colaborar con un Programa pese a que las redes y la disposición de estas son vitales para el desarrollo efectivo del PSBC y su carácter restaurativo.

Finalmente, se reconocen dificultades del SENAME, entre las que destacan la subvención y supervisión. Esto en la medida que los recursos son asignados por adolescente atendido, lo que dificulta la mantención de los proyectos ante la baja de casos. Y la supervisión del SENAME, que, existiendo, se considera poco decidora respecto de los casos y situaciones que se enfrentan en los diferentes proyectos en lo cotidiano y de manera específica.

Respecto de las dificultades propias del programa, los/as interventores/as requieren tomar decisiones discrecionales que les permiten -entre otras cosas- lograr con la selección de los servicios comunitarios. Esto se relaciona con el segundo objetivo específico de la investigación. Algunas de las definiciones discrecionales son la generación de convenios de atención que provean de condiciones básicas la vida de los/as adolescentes y, posibilite el cumplimiento del programa; las adaptaciones contingentes como la suspensión de ciertos terrenos; y la generación de capacitaciones para que las redes comunitarias manejen el sentido del PSBC y por tanto el sentido restaurativo de la sanción y el programa estén puestos en el centro.

Los/as interventores/as del PSBC pueden ser considerados burócratas de nivel de calle en razón a que su función es de primera línea, y hacen uso del poder discrecional. Ahora bien, cabe diferenciar cuándo esas decisiones impactan positiva o negativamente en la intervención hacia los adolescentes. Cuando los/as interventores se ven expuestos a tener que buscar convenios que resuelvan necesidades básicas de los/as adolescentes, sin duda están actuando en favor de que los/as chicos posean una base que les permita realizar el cumplimiento. Sin embargo, cuando se

toman medidas de prevención referidas a los riesgos de los terrenos, lo que prima es la seguridad de los/as trabajadores/as y, al dificultarse el contacto efectivo, sin duda eso tiene efectos negativos en la intervención. Aun en consideración a eso, las medidas de este tipo -y que responden a la contingencia- deben tomarse sobre todo si se trata de la protección de la integridad de los/as trabajadores/as. En este marco la flexibilidad se vuelve relevante, sobre todo de parte de los/as directores/as.

El tercer y último objetivo específico se relaciona con la descripción de pautas y rutinas que permiten la selección de los servicios comunitarios. En ese sentido se realizó una sistematización de los momentos de relevancia para este proceso, obteniendo así: ingreso, etapa evaluativa y selección de actividades idóneas. A su vez se destacan los instrumentos que facilitan este trabajo como lo son el catastro de instituciones y los descriptores de actividades. En este apartado particular el centro de la atención está puesto en los 15 días que permiten la selección del servicio comunitario y que por tanto posibilitan el cumplimiento del programa. Todo esto siempre y cuando se hayan enfrentado y sorteado las dificultades mencionadas con anterioridad. Respecto a la selección, los elementos centrales a considerar son: el tipo de actividad, el lugar de realización y la participación de los adolescentes en el proceso. Sin duda, nuevamente el rol que juegan los/as interventores/as se vuelve central, sobre todo respecto al poco tiempo que se tiene para realizar la selección y que la misma cumpla con la dificultad de ser idónea.

Tanto las dificultades que se enfrentan como las especificaciones de los factores que influyen en la selección del servicio son información de relevancia en la medida que permiten integrar los déficits del programa y cómo estos son enfrentados en lo cotidiano. De esta manera, se puede conjeturar que en los vacíos de las Orientaciones Técnicas hay actuación de los/as interventores/as.

Si bien es atendible que no todo esté reglado, ni menos pormenorizado, resulta preocupante la sobrecarga de exigencias teóricas de lo que debe contemplar la intervención, versus las condiciones reales que enfrentan los/as interventores/as y que los/as hacen estar concentrados/as en resolver problemas de sobrevivencia, tanto de la situación de los/as adolescentes (situación de calle, consumo problemático de drogas, salud mental, escolarización, capacitación) como de sí mismos (los riesgos en terreno). En un contexto así evidentemente el rol supervisor del SENAME debería ser clave, puesto que, en los hechos, lo que se enfrenta es bastante más complejo que lo puede quedar plasmado en una orientación formal. Frente a estas complejidades y ante la ausencia de un rol más activo del SENAME como responsable último, el éxito o fracaso del programa reside en lo que engloba a los/as interventores/as: sus voluntades, compromisos, disposiciones, conocimientos y experiencias.

En este entendido, sumar una mirada desde la implementación y las redes que allí se tejen fue un imperativo, como también una mirada desde los/as interventores/as para revisar, realizar y sistematizar el conocimiento atomizado según la experiencia de cada proyecto. Hay interacciones que son vitales de ser revisadas: la relación con el sistema judicial y las derivaciones realizadas por el mismo, las redes de apoyo -que aseguren condiciones básicas de desarrollo humano a los/as adolescentes atendido/as-, las redes comunitarias toda vez que no pueden depender de la buena voluntad de las organizaciones sociales del sector, y el rol del SENAME atendiendo a que su rol no sólo es de control sino que también de supervisión y por tanto apoyo de los procesos que se llevan adelante en cada uno de los proyectos.

La importancia de analizar la función de los/as interventores/as radica en construir una mirada compleja de lo que ocurre en la primera línea de acción. Permitiendo a su vez tener claras las limitaciones prácticas de la implementación, pudiendo a su vez cambiar lo que sea posible de cambiar. Las limitaciones de este estudio se relacionan principalmente con considerar sólo a los/as interventores/as y no tener una contraparte activa respecto de la implementación, como lo podrían ser personas ligadas a las instituciones donde se realizan los servicios comunitarios o bien los mismos jóvenes.

Al mirar la década de implementación de la LRPA, y tal como pudo observarse en los antecedentes, las derivaciones por parte de tribunales de adolescentes al PSBC han sido más bien inestables. Es más, desde hace algunos años lo que se está experimentando es una baja sostenida en las derivaciones en general, y para este programa en particular. Esto sin duda se relaciona con las evaluaciones que se han realizado del Programa y que no han sido del todo positivas (contempladas en los antecedentes de esta investigación). Esto vuelve a poner en tela de juicio la idoneidad de las sanciones impuestas a los/as adolescentes infractores a la ley penal. Y deja al descubierto las limitaciones del sistema judicial en este sentido.

Pero, más aún, permite preguntarse: ¿Por qué la única sanción de carácter restaurativo, y que involucra no sólo una intervención con el/la adolescente, sino que también un rol activo de la sociedad –expresado en las organizaciones sociales, comunitarias e institucionales donde se realizan los servicios comunitarios–, va a la baja sostenida? En este punto se hace clave mencionar que este Programa tendría mayor adherencia de aquellos/as adolescentes que tienen un menor compromiso delictual, por lo cual una de las consideraciones que debiesen atender los tribunales se refiere precisamente a esto. Así también para jóvenes con mayor compromiso delictual se requeriría tiempos más vastos de intervención, de evaluación, del mismo modo que con adolescentes con mayores complejidades familiares y sociales. Queda abierta la necesidad de seguir profundizando tanto en la idoneidad de la sanción que se establece a los/as adolescentes que infringen la ley penal, como también la idoneidad del servicio comunitario que los/as adolescentes –ya derivados– realizan. Si bien ambas situaciones representan momentos distintos y pueden incluso atenderse de manera paralela, es necesario que sean objeto de revisión constante. Sólo una vez resueltas las idoneidades es posible evaluar la efectividad o no del PSBC, lo demás es aventurarse sin suficiente rigurosidad, pudiendo ser causantes de evaluaciones lapidarias para un Programa al que le faltan condiciones básicas que aseguren su correcto funcionamiento.

Dicho lo anterior, es clave mirar el PSBC y las limitaciones que enfrenta no como un asunto aislado sino muy por el contrario como expresivo en primer lugar, de las deficiencias del SENAME¹⁶, y luego de las fallas del sistema de justicia juvenil y las posibilidades reales de que

¹⁶ Expuestos en investigaciones judiciales y legislativas: las investigaciones que realizó el Poder Judicial comenzaron en 2012 con un informe referido a la adopción sin enlace en la región de Valparaíso; uno posterior referido a la situación de las Aldeas S.O.S; y un tercer informe denominado como “Informe Jeldres” en que se recolectó alrededor de 6.500 fichas de niños, niñas y adolescentes vulnerados. Con todo ello en 2013 la Corporación Administrativa del Poder Judicial levantó el “Informe Estadístico de los niños y niñas privados de cuidado parental en Chile”. el 31 de julio de 2014 se acordó en el congreso la creación de una comisión especial investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (Comisión SENAME I), dicha comisión tuvo por objetivo realizar un informe sobre la actuación del SENAME en la vulneración de derechos en hogares dependientes o sujetos a su fiscalización; la situación de los centros; la evaluación y ponderación de las irregularidades que arrojó el Poder Judicial, UNICEF y el SENAME respecto del sistema residencial de Chile; investigar las responsabilidades por parte de los organismos del Estado; y proponer medidas pertinentes. En lo posterior el 10 de mayo de 2016, se solicitó y

dicho sistema de cuenta de rehabilitaciones y reinserciones efectivas para los/as adolescentes que atiende. Todavía más, vale la pena insistir en que las insuficiencias mencionadas al no ser solucionadas estructuralmente pesan sobre los hombros de los/as interventores/as, siendo ellos/as quienes se ven enfrentados/as a solucionar para responder a las necesidades inmediatas, temporales y permanentes, que presentan los/as adolescentes.

acordó la creación de una segunda comisión especial investigadora para indagar en la situación de los menores de edad en Chile (Comisión SENAME II). El objetivo de dicha comisión fue indagar y conocer los avances y obstáculos que había experimentado el sistema desde la aprobación de la primera comisión, pretendiendo a la vez conocer la actuación de las autoridades y él cómo habían atendido las propuestas emanadas del Congreso.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Alaminos, A., & Castejón, J. L. (2006). Elaboración, análisis e interpretación de encuestas, cuestionarios y escalas de opinión. Universidad de Alicante.

Blay, G. (2006). La pena de trabajo en beneficio de la comunidad (Tesis doctoral). Recuperada de <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/5084/ebg1de1.pdf?sequence=1>.

BCN (2005). Historia de la ley N° 20.084

Browne, A., & Wildavsky, A. (1984). Implementation as mutual adaptation. *implementation*, 206-231.

Buchelly, I. L. F. (2015a). Activismo burocrático: La construcción cotidiana del principio de legalidad. Bogotá: Universidad de Los Andes, CIJUS.

Buchely Ibarra, L. F. (2015b). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51 (1), 137-159. Recuperado en 24 de abril de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105042615006>

Cámara de Diputados de Chile (2015). Evaluación de la Ley 20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la ley penal

Cortázar, J. C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales en Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. EE. UU. Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Décimo tercer concurso público de proyectos para la línea de acción programas de reinserción para adolescentes infractores a la ley penal en general modalidad PSBC. Postulaciones Región Metropolitana Corporación Opción y ACJ, 2017

De Ferrari, Luis Ignacio (2006). “Quince Años de Espera...Hacia la Creación de un Sistema de reemplazo: Notas sobre la génesis y desarrollo de la Ley Sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes”, en UNICEF (2006) Justicia y Derechos del Niño, núm. 8, Santiago, p. 113.

Evaluación anual de desempeño 2018, desarrollada por el departamento de justicia juvenil del SENAME. Presentada por Corporación Opción y ACJ el 18 julio. Corresponde a la a evaluación del periodo octubre 2017 a julio 2018

Fundación Paz Ciudadana (2003) Delincuencia Juvenil en Chile: Tendencias y Desafíos.

Fudge, C., & Barret, S. (Eds.). (1981). *Policy and action*. Methuen.

Ham, C., Hill, M., & Pollock, F. (1984). *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Higgins, S; Ardila, A & Bragato, J. (2016). Autonomía integrada y el poder discrecional de las burocracias: evidencias de un programa de riesgo geológico en Belo Horizonte, Brasil. *Estudios*

sociológicos, 34(101), 353-381. Recuperado en 24 de abril de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422016000200353&lng=es&tlng=es.

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Sage.

Jaime, F; Dufour, G; Alessandro, M y Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Larrouque, D. (2017). *Institucionalizar las políticas de inclusión digital: los programas de Argentina, Perú y Uruguay en perspectiva comparada*. Polis, Revista Latinoamericana, N° 48, p. 107-131.

Ley 20.032 (2005). *Establece el Sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores SENAME*.

Ley 20.084 (2005). *Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal*.

- Reglamento Ley N° 20.084 (2006) que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

Leyva, S. (2015). *Análisis de política pública poblacional: la juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*. Fondo Editorial Universidad Eafit.

Lindblom, C. (1959). *La ciencia de salir del paso. La hechura de las políticas*.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

- Lipsky, M. (1984). *Bureaucratic disempowerment in social welfare programs*. *Social Service Review*, 58(1), 3-27.
- Lipsky, Michael. (1980). "Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services". En *Political Studies* (XII). Nueva York: Russell Sage.
- Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.

López, A. (2016). *Estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial.-acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador*. Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador Departamento de Asuntos Públicos.

Majone, G., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation as evolution: Exorcising the ghost in the implementation machine*. Russell Sage Discussion Papers, (2).

Martínez-Salgado, Carolina (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciênc. saúde coletiva* [online], vol.17, n.3, pp.613-619. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006>.

Mensaje N° 16-365/ (2017). Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica.

Meny, Y. & Thoenig, J. P. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Madrid.

Ministerio de Hacienda (2016). Informe final Programas de Justicia Juvenil: Programa Medidas Cautelares Ambulatorias y Salidas Alternativas, Programa Sanciones No Privativas de Libertad y Programa de Apoyo a La Reinserción Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2011). *Política Nacional de Calle. Una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle*

Montes, S. (2017). *La burocracia de la calle en la política social un estudio de los gestores locales del programa juntos en Cajamarca. Tesis para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas*. Flacso, México.

Przeworski, A. (2004). Democracy and economic development. Mansfield & R. Sisson (Eds.), *The evolution of political knowledge. democracy, autonomy, and conflict in comparative and international politics*, 300-324.

Olavarría, M. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 67, Feb. 2017, pp. 95-124, ISSN 1315-2378.

Sampieri, R, Fernández, C, Baptista, P (2010) *Metodología de la investigación* (5ta. ed.). D.F., México: McGraw Hill.

SENAME (2017a). *Orientaciones Técnicas Programa Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño*. Departamento de Justicia Juvenil

SENAME (2017b) *Anuario Estadístico*. Unidad de Estudios, SENAME.

- SENAME (2016) *Anuario Estadístico*. Unidad de Estudios, SENAME.
- SENAME (2015) *Anuario Estadístico*. Unidad de Estudios, SENAME.
- SENAME (2014) *Anuario Estadístico*. Unidad de Estudios, SENAME.
- SENAME (2013) *Anuario Estadístico*. Unidad de Estudios, SENAME.
- SENAME (2012) *Anuario Estadístico*. Unidad de Estudios, SENAME.
- SENAME (2011) *Anuario Estadístico*. Unidad de Estudios, SENAME.

Stephenson, M., Giller, H. & Brown, S. (2007), *Effective practice in youth Justice*. UK: William Publishing.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*.

VIII. ANEXOS

Anexo A

Pauta entrevista semiestructurada

Podría referirse en términos generales al programa ¿de qué se trata? ¿cuál es su objetivo?

Podría describir el proceso de selección del servicio comunitario

¿Qué factores influyen en la decisión de la selección? ¿qué influye más?

¿Cuáles son las principales dificultades en el proceso de selección?

¿Qué instrumentos colaboran en la decisión de la selección del servicio comunitario?

¿Cómo se actúa frente a situaciones que no están descritas formalmente?

¿Qué situaciones afectan el trabajo con los/as adolescentes?

¿Cuál es la relación con las redes comunitarias?

Podría referirse a la relación con el SENAME