



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

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

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

SERGIO SEBASTIÁN FAÚNDEZ ALARCÓN

**PROFESOR GUÍA:**

CRISTIÁN LEYTON NAVARRO

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER

FRANCISCA IRARRÁZABAL GONZÁLEZ

Este trabajo ha sido parcialmente financiado por FONDECYT de Iniciación N° 11190458  
“Traducción en la implementación de Políticas Sociales. El rol clave de los equipos locales”

SANTIAGO DE CHILE

2022

## RESUMEN

El proceso de término y puesta en marcha de las instituciones involucradas en el ámbito de justicia juvenil (Servicio Nacional de Menores y el Servicio de Reinserción Social Juvenil) se encuentra en ciernes. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUDH), a cargo del diseño, trabaja desde hace años en los principales pilares del nuevo sistema, en función de un mandato legislativo más o menos definido.

Los profesionales que deberán poner en marcha este diseño son los trabajadores/as que enfrentan cara a cara a los usuarios/as del sistema, denominados por la literatura como “burócratas del nivel de calle” (Lipsky, 1980). Este tipo de trabajadores se desempeñan bajo condiciones de presión constante, generalmente con escasos recursos y una alta demanda de atención no sólo de los/as jóvenes y sus familias, sino de supervisores/as, jueces/zas, defensores y otros actores que integran los microsistemas en que se desenvuelven.

Los burócratas de nivel de calle gozan de espacios de autonomía y discrecionalidad donde ajustan o “traducen” el mandato de la política al territorio (Hill & Hupe, 2021; Leyton, 2020). Para controlar dicha discrecionalidad, las organizaciones crean reglas y mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) para el cumplimiento del mandato de actuación. Su existencia y orientación expresa el modelo de gobernanza organizacional que opera en ella (Hill & Hupe, 2021).

La implementación de una política varía según el tipo de organización que se encuentre llamada a llevarla a cabo, lo cual dependerá del modo de gobernanza que opere en ella. De ello se desprenden otros elementos de la gobernanza, como el rol que juega el gobierno en la organización, el mecanismo central de gobernanza y, también, el modelo de gestión de implementación que se adecúe de mejor forma a sus características. Así, para las organizaciones cuyo poder se basa en la autoridad se recomienda un modelo de Cumplimiento (*Enforcement*); si se basa en la transacción, se sugiere un modelo de Rendimiento (*Performance*); o, en caso de que el poder se ejerza mediante la persuasión de colaboración, el modelo adecuado es uno de Coproducción (*Coproduction*).

Con el objeto de contribuir a un proceso exitoso en el despliegue de la nueva institucionalidad a cargo de la reinserción social juvenil, el estudio anticipa algunas dimensiones consideradas como críticas en el proceso de implementación, desde la visión de los principales actores involucrados en la política.

Asimismo, y en base al enfoque de análisis de gobernanza, rescata algunos elementos que permiten prospectar eventuales tensiones en la manera en que se definan o aborden las dimensiones críticas levantadas.

De esta forma, la investigación resalta elementos que sirven para el diseño de estrategia de la implementación, y sugiere orientar las actividades de gobernanza operacional de forma coherente al análisis de contexto, de organizaciones y de gobernanza que se propone.

Por último, la investigación formula recomendaciones concretas que recogen ideas de mejora levantadas por los/as profesionales de primera línea.

## DEDICATORIA

*“Somos la lucecita que le dice a los jóvenes que sí existe esperanza,  
a pesar de haber cometido un delito”*

(Profesional Encargado de Caso en Centro de Régimen Cerrado de SENAME, ubicado en alguna región y localidad de la Macrozona Norte).

Esta investigación va dedicada directamente a los miles de trabajadores y trabajadoras que enfrentan, día a día, las consecuencias del fracaso social, a través de las miradas endurecidas de jóvenes que enfrentan al aparato penal del Estado, pues son ellos los llamados a cumplir la tarea más difícil de abordar: convencer a quienes son simbólicamente y materialmente excluidos de la vida social, a volver a participar de ella, reconociendo y respetando sus normas de convivencia y de desarrollo.

Reencantar con la vida a quienes han sido golpeados en base a la indiferencia, violencia y falta de cuidado es un ejercicio que requiere de compromiso individual, reconocimiento social y el aseguramiento de condiciones suficientes para emprender la tarea con la calidad que se requiere.

Esta dedicatoria directa va, en particular, a los y las profesionales que accedieron a participar del estudio, relatando su diario vivir profesional, las motivaciones en su trabajo, los problemas y las felicidades que experimentan con los y las jóvenes durante los procesos de intervención.

De manera indirecta, esta investigación va dedicada a los y las jóvenes que enfrentan al poder punitivo del Estado, independiente de los motivos que hayan tenido para ello. La mejora en la manera en que las instituciones y profesionales desempeñan su trabajo, repercutirá favorablemente en la situación de los y las jóvenes sometidos a medidas y sanciones penales.

## AGRADECIMIENTOS

*Con el sombrero en la mano,  
Yo saludo a todo el mundo.  
Porque el odio nada engendra  
Sólo el amor es fecundo.  
(Copla de la tradición oral)*

Lo primero es lo primero. A mi madre y a mi padre, por la vida, el cuidado y el amor que nos han dado siempre junto a mis hermanos.

A mi familia entera, pues de ellas y ellos nace el compromiso con la vida de los/as demás.

A mi familia transitoria, Castro y Vargas, por la compañía y apoyo durante el proceso. Especialmente a Josefa y Tita que, sin ellas, este habría sido un camino cuesta arriba.

A mi familia por elección, amigos y amigas que con su consejo, ganas y empuje me ayudaron a cumplir lo propuesto.

A los/as delegados/as, profesionales encargados/as de caso, Directores/as de programas y de centros, y demás profesionales que tuve el honor de conocer durante la investigación, por su aporte, compromiso y entrega profesional.

Al equipo ministerial, por las facilidades entregadas y la disposición permanente con el estudio.

Al programa de Magíster y, especialmente, al profesor Cristián Leyton por su conocimiento, sabio consejo y claridad pedagógica que permitieron un trabajo sereno a lo largo del proceso.

Y, en general, a todas las personas con quienes me relacioné durante el proceso de investigación, dentro y fuera de ella, porque, de alguna manera, me permitieron llegar al momento actual.

# TABLA DE CONTENIDO

Glosario .....	VIII
Introducción.....	1
Problema de investigación .....	1
Objetivo general y objetivos específicos .....	3
Estructura de la investigación .....	3
Capítulo I: Antecedentes y justificación del problema de estudio .....	4
Delincuencia juvenil en Chile .....	4
Sistema de Justicia Juvenil en Chile .....	5
SENAME y Mejor Niñez .....	6
Ejecución de medidas y sanciones de Ley N°20.084.....	9
El rol de los profesionales durante la ejecución de medidas y sanciones penales de la Ley N°20.084 .....	12
Diseño de la implementación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil .....	13
Capítulo II: Marco normativo de referencia .....	15
Normativa internacional aplicable .....	15
Normativa nacional aplicable.....	16
Capítulo III: Marco teórico .....	26
El estudio sobre la implementación de políticas .....	26
El marco interpretativo de la implementación .....	27
La importancia de los burócratas de nivel de calle (BNC) .....	28
Marco de análisis de gobernanza multi-nivel .....	30
Accountability y modos de gobernanza.....	32
Modelos de gobernanza operacional .....	33
Intersectorialidad .....	36
Capítulo IV: Marco metodológico .....	37
Diseño metodológico y tipo de estudio.....	37
Población y unidades de análisis .....	37
Descripción de técnicas cualitativas utilizadas .....	37
Delimitación de la muestra.....	38
Plan de análisis .....	40
Terreno logrado y análisis de la información .....	41
Limitaciones del estudio y proyecciones de profundización.....	43

<b>Capítulo V: Resultados</b> .....	44
<b>Consideraciones previas</b> .....	44
<b>El análisis de gobernanza</b> .....	45
<b>Dimensiones críticas para la implementación del nuevo SNRSJ</b> .....	57
<b>Eventuales tensiones durante la implementación del nuevo SNRSJ</b> .....	72
<b>Recomendaciones generales</b> .....	77
<b>Capítulo VI: Conclusiones</b> .....	80
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	85

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N°1: Objetivos de programas en Orientaciones Técnicas .....	10
Tabla N° 2: Instrumentos internacionales sobre justicia juvenil .....	15
Tabla N°3 Sobre Medidas y Sanciones contenidas en la Ley N°20.084.....	19
Tabla N°4 Nuevos organismos de gobernanza de la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil .....	21
Tabla N°5 Mapa de niveles y escalas de actividades de gobernanza .....	31
Tabla N°6 Resumen de modelos de gobernanza operacional .....	35
Tabla N° 7: Unidades de análisis de la investigación.....	37
Tabla N° 8: Matriz tipológica de diseño muestral .....	40
Tabla N°9 Muestra cualitativa de la investigación.....	41
Tabla N°10 Instancias intersectoriales de SNRSJ y Mejor Niñez.....	50
Tabla N°11 Resumen comparativo del ratio de jóvenes atendidos por profesional entre SENAME-SNRSJ .....	69

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración N°1: Cifras policiales y del Ministerio Público sobre delitos cometidos por jóvenes .....	4
Ilustración N° 2: Instituciones que integran el Sistema de Justicia Juvenil .....	6
Ilustración N°3 Nueva institucionalidad del SNRSJ .....	22
Ilustración N°4 Nueva institucionalidad del SNRSJ .....	25

## Glosario

<b>Abreviatura</b>	<b>Significado</b>
BNC	Burócrata(s) de Nivel De calle
CCN	Comisión Coordinadora Nacional
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CEA	Consejo de Estándares y Acreditación
CNRSJ	Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil
GENCHI	Gendarmería de Chile
LGBTIQ+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Intersexual, Queer y más
MCA	Programa de Medidas Cautelares
MIDESOF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile
MIE	Modelo de Intervención Especializado
MINSAL	Ministerio de Salud de Chile
MINJUDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MZC	Macrozona Centro
MZN	Macrozona Norte
MZS	Macrozona Sur
NNA	Niño, niña y/o adolescente
OCA	Organismo(s) Colaborador(es) Acreditado(s)
OOTT	Orientaciones técnicas
PII	Plan de Intervención Individual
PIL	Programa de Intermediación Laboral
PLA	Programa de Libertad Asistida
PLE	Programa de Libertad Asistida Especial
PNRSJ	Política Nacional de Reinserción Social Juvenil
RNR	Riesgo, Necesidad y Respuesta
SBC	Programa de Servicio en Beneficio de la Comunidad
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SENDA	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol
SNRSJ	Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil

## Introducción

### Problema de investigación

En el marco de ejecución de medidas y sanciones penales contenidas en la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley N°20.084), en Chile el principal organismo llamado a su cumplimiento ha sido el Servicio Nacional de Menores (“SENAME”) desde la entrada en vigencia de la referida ley, el año 2007.

El modelo de ejecución de penas del Sistema de Justicia Juvenil contempla penas privativas de libertad (en “Centros”<sup>1</sup>), cuyo control y administración se centraliza en SENAME, y penas no privativas de libertad (mediante “Programas”)<sup>2</sup>, cuya ejecución es encomendada a terceros, de carácter privado, denominados “Organismos Colaboradores de SENAME” (o, también, “OCAs”).

En Chile, las sanciones penales juveniles tienen por objeto hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes (enfoque de responsabilidad), y ser parte de una intervención socioeducativa amplia (a través de oferta pública programática) y orientada a la plena integración social (fin de reinserción social). Esta visión y forma de abordar la delincuencia juvenil, los deberes asumidos por el Estado y la sociedad, los actores y programas involucrados en dichas tareas, así como el conjunto de decisiones, interacciones y acciones que llevan a cabo, serán comprendidas como la política actual de reinserción social juvenil.

La administración de SENAME no ha estado exenta de críticas desde la entrada en vigencia de la Ley N°20.084. Entre otras, se han levantado diagnósticos que plantean una falta de especialización del sistema de justicia, de coherencia entre los programas de intervención, la ausencia de un modelo teórico que justifique y fundamente las intervenciones que se desarrollan (Berríos, 2011; Cámara de Diputados, 2013; Comité Derechos del Niño, 2018; UNICEF & DPP, 2020). De igual forma, que no existen condiciones suficientes en términos de formación, especialización e infraestructura para asegurar los procesos de reinserción social. Por último, que el servicio no ha logrado reducir la reincidencia delictiva y no cumple fines disuasivos.

Este ambiente crítico con la gestión de SENAME se agudizó fuertemente el año 2016, cuando sale a la luz pública la muerte de una niña de 11 años, de iniciales L.V., que se encontraba bajo la custodia del Estado, en uno de los centros de SENAME dedicados al área de protección. Independiente de que los motivos de su internación no haya sido la aplicación de sanciones y medidas penales, la crítica a la flagrante vulneración de derechos humanos a NNA bajo custodia estatal se hizo extensible a todo SENAME.

Este evento aceleró una serie de iniciativas administrativas y legislativas que buscaban dar respuesta a las falencias que estaba mostrando, de manera pública, trágica y mediática, la labor de SENAME. El Ejecutivo, en ese momento, hizo un llamado a agilizar los proyectos de ley de dos nuevos servicios especializados que ponían fin a la cuestionada institucionalidad (Álvarez, 2017).

Así, se buscó avanzar hacia una nueva institucionalidad en materia de infancia y adolescencia en el país, que lograra resarcir la imagen dañada de la gestión del Estado en el cuidado y atención de NNAs bajo su cargo y custodia.

---

<sup>1</sup> SENAME administra Centros de Internación Provisoria (CIP), Centros de régimen semicerrado (CRS) y Centros de régimen cerrado (CRC) para el cumplimiento de medidas y sanciones penales contenidas en la Ley N°20.084.

<sup>2</sup> A diferencia de los Centros, existen medidas cautelares y sanciones penales en la Ley N°20.084 que se cumplen en el medio libre. Cada medida o sanción tiene asociado un programa de intervención, el cual es definido por el tribunal en función de la gravedad y demás características de la comisión delictual.

En abril de 2018 se promulga la Ley N°20.530 que creó la Subsecretaría de la Niñez, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia a cargo de la coordinación de políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos de NNAs.

En agosto del mismo año se ingresa, por iniciativa del Ejecutivo, el proyecto de ley que crea el nuevo “Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia” (Boletín N° 12.027-07), que desembocaría en la publicación de la Ley N° 21.140 que dio inicio al nuevo servicio denominado “Mejor Niñez”, a cargo del área de protección que, hasta ese entonces, correspondía a SENAME.

Además de los proyectos anteriores, cabe mencionar la publicación de la Ley N°21.430 el 15 de marzo de 2022, que establece un Sistema de Protección Integral de los Derechos y Garantías de NNA (el “Sistema de Garantías”).<sup>3</sup>

Este reacomodo institucional alcanzó también al área de justicia juvenil contenida en SENAME, proyectándose la creación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (“SNRSJ”), como un servicio técnico, especializado y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (“MINJUDH”), a cargo de administrar y ejecutar las medidas y sanciones contempladas en la Ley N°20.084 e implementar políticas de carácter intersectorial en la materia.

Ante un escenario de transición institucional, entre el deceso o término de la antigua institucionalidad radicada en SENAME y el surgimiento de la nueva institucionalidad, es un momento político propicio para proyectar el camino que deberá enfrentar la nueva institucionalidad en sus primeros pasos, desde la visión de actores involucrados en el diseño a nivel ministerial, y desde la visión de los equipos locales que serán involucrados con su implementación.

Las dificultades experimentadas durante la puesta en marcha del nuevo servicio Mejor Niñez, dedicado a la protección especializada de los derechos de NNA, permiten anticipar algunas áreas de eventual conflicto. Complementario a ello, se vuelve relevante lograr identificar las dimensiones y áreas críticas que serán propias del nuevo SNRSJ, para adelantar la forma de abordarlas y contribuir a un desarrollo exitoso en su implementación.

En este sentido, conocer y comparar las visiones desde el diseño con las visiones de los actores llamados a su implementación, puede entregar luces sobre aquellas áreas que puedan volverse complejas para la instalación de un nuevo servicio. Esto se vuelve particularmente relevante si consideramos las particularidades propias de la nueva institucionalidad, dedicada a la ejecución de medidas y sanciones penales; a cargo de una población desplazada y vulnerada; con participación público-privada en la prestación; con supuestos de coordinación intersectorial en la entrega de su oferta; con un acento puesto en la descentralización funcional, y la creación de un sistema de gobernanza multinivel.

Todas estas características especiales, sumadas a la consideración de factores externos que puedan incidir en su instalación, hacen surgir preguntas relevantes a investigar y responder en base a la visión de los actores principales involucrados en el proceso de transición institucional, tales como: ¿de qué manera se desarrolla el proceso de diseño del nuevo SNRSJ? ¿qué dificultades previeron los/as participantes del diseño?, ¿qué opinión tienen los/as futuros implementadores sobre la apuesta del diseño?, ¿qué dificultades anticipan a este proceso?, ¿qué estrategias ven los actores

---

<sup>3</sup> Este nuevo Sistema de Garantías corresponde al marco normativo sobre el cual se declaran y detallan las obligaciones que el Estado asume con la infancia y adolescencia, sirviendo de base para la regulación de la intervención especializada. El contenido y arquitectura de este Sistema de Garantías se profundizará en el capítulo de Marco Normativo.

para enfrentar las dificultades? y ¿de qué manera contribuir a un proceso exitoso de implementación?

### **Objetivo general y objetivos específicos**

El objetivo general es el de analizar las posibles tensiones entre el diseño e implementación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (“SNRSJ”), a partir de la perspectiva de los principales actores relacionados, bajo un modelo de análisis de gobernanza de multinivel.

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

- a) Identificar los aspectos críticos para la implementación del nuevo SNRSJ desde la visión de los principales actores relacionados a la ejecución de medidas y sanciones penales juveniles: diseñadores, implementadores en cargos directivos e implementadores de intervención.
- b) Analizar las posibles tensiones entre los aspectos críticos compartidos y no compartidos desde la visión de diseñadores e implementadores.
- c) Recomendar estrategias para abordar los aspectos críticos y eventuales tensiones que favorezcan una adecuada implementación del SNRSJ.

### **Estructura de la investigación**

La presente investigación se estructura en base a seis apartados.

En primer lugar, se abordan los antecedentes que permiten delimitar espacio temporalmente la presente investigación. Así, se contextualiza el entorno social y político en que deberá desenvolverse la implementación del nuevo SNRSJ, describiendo el funcionamiento actual de la ejecución de medidas y sanciones penales y el rol que juegan los/as profesionales involucrados. Se hace referencia, también, al diseño de implementación del nuevo SNRSJ.

En segundo lugar, se presenta el marco normativo de referencia, que encuadra la actuación de las instituciones públicas y privadas involucradas, desde la regulación internacional de protección de derechos de NNAs en conflicto con la ley penal hasta la regulación nacional contenida en diversos cuerpos legales.

En tercer lugar, se presenta el marco conceptual que guía a la presente investigación, desde un enfoque interpretativo, con particular énfasis en la importancia de los estudios sobre implementación de políticas públicas y sus principales modelos. Sumado a lo anterior, se hace referencia a la importancia del rol jugado por la burocracia callejera en la implementación de políticas, los modos de gobernanza y los modelos de gestión de la gobernanza operacional que se utilizarán para el análisis de la información.

En el cuarto capítulo se presenta el marco metodológico del estudio, en el cual se describe el estudio, las técnicas aplicadas, la identificación de las unidades de análisis, de la muestra y de los instrumentos aplicados, así como los logros del terreno desarrollado.

En el quinto capítulo se presentan los resultados de la investigación, bajo un análisis desde el enfoque de gobernanza, identificando algunas dimensiones consideradas como críticas por parte de los actores involucrados, así como las eventuales tensiones que se podrían originar a propósito de la forma en que son abordadas. Finalmente, se entregan algunos lineamientos generales y recomendaciones concretas para el proceso de implementación.

Por último, se ofrecen las conclusiones obtenidas a partir de la investigación, recogiendo las proyecciones que tienen los actores relacionados del futuro proceso de implementación del nuevo SNRSJ.

## Capítulo I: Antecedentes y justificación del problema de estudio

La investigación se centra en el proceso de implementación de la nueva institucionalidad nacional que asumirá el complejo problema de la delincuencia juvenil. Su foco no está puesto en identificar las causas de la comisión delictual de jóvenes, sino que en la estrategia institucional para enfrentar tal fenómeno. Sobre las causas, ha sido la criminología la cual ha buscado comprender la etiología de este problema. Sobre ello, se ha buscado explicar de la conducta criminal de diversas maneras: contacto con pares desviados, falta de vínculo con instituciones formales, o también por características individuales. Cual sea la postura adoptada, lo cierto es que siempre se reconoce al contacto temprano de jóvenes con el sistema de justicia penal como una experiencia que presenta repercusiones futuras en su desarrollo vital (Larroulet, P. en Siles V., 2016). En este sentido, conocer cómo opera y operará dicho sistema de justicia penal se vuelve relevante para adentrarnos en el problema de estudio.

En el presente capítulo se abordarán los antecedentes que subyacen a la presente investigación, haciendo una breve referencia sobre el estado de la delincuencia juvenil en el país en base a las cifras aportadas por instituciones públicas a cargo de la prevención y persecución criminal. Asimismo, se describirá el panorama actual de la institucionalidad que compone el Sistema de Justicia Juvenil en Chile, el proceso de término del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y la instalación del nuevo servicio especializado de protección, Mejor Niñez. Por último, se ofrece una visión general sobre el funcionamiento actual de la ejecución de medidas y sanciones penales juveniles, como contexto institucional sobre el cual se desplegará el proceso de implementación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (“SNRSJ”).

### Delincuencia juvenil en Chile

Desde hace algunos años y, particularmente desde el inicio de pandemia en 2020, la participación en delitos de jóvenes responsables ante la Ley N°20.084 ha mostrado una tendencia decreciente.

Según las cifras publicadas por el Ministerio Público a través de su Boletín Estadístico Anual, durante el año 2021 existió un total de 21.295 delitos ingresados, cometidos por jóvenes entre 14-18 años, considerablemente más baja que los 39.731 delitos ingresados hace 5 años atrás.

Por su parte, las estadísticas policiales sobre delitos de alta connotación social, publicadas por el Centro de Estudios y Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito, muestran una tendencia similar.

A continuación, se acompaña un gráfico que muestra la tendencia en los ingresos de delitos según las cifras publicadas por ambas instituciones:

*Ilustración N°1: Cifras policiales y del Ministerio Público sobre delitos cometidos por jóvenes*



Fuente: Elaboración propia, a partir de las cifras publicadas en los Boletines Estadísticos Anuales del Ministerio Público y de las cifras publicadas por el Centro de Estudios y Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

La Ilustración N°1 muestra cómo el ingreso y registro de delitos con joven infractor/a en el sistema informático del Ministerio Público han disminuido casi en un 50% durante los últimos 5 años y, circunscritos a los delitos denominados de alta connotación social, muestra una disminución de un 28% de lo que ocurría hace 5 años.

Sobre ello, existe un consenso compartido entre los actores intervinientes sobre la tendencia a la baja en el ingreso de jóvenes, con una concentración de un volumen importante de delitos que resulta imputable a un pequeño grupo de jóvenes, que presentan una alta reincidencia en la conducta criminal (UNICEF & DPP, 2020). Por ejemplo, en abril del año 2019, el diario La Tercera reportó, en base a las cifras publicadas por el Ministerio Público, que un 17% del total de jóvenes involucrados en delitos agrupaban el 49% de las causas ingresadas bajo la Ley N°20.084 (Ojeda, 2019).

En suma, es posible plantear en términos generales que en Chile los/as jóvenes en conflicto con la ley penal muestran una tendencia a la baja, con una reiteración en la interacción con el Sistema de Justicia Juvenil de un grupo concentrado y menor de jóvenes, que presentan trayectorias delictivas complejas (Pizarro & Escobar, 2022), cuyo bajo número de ingresos incide en el funcionamiento del sistema de justicia juvenil nacional.

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

El abordaje de la situación de jóvenes en conflicto con la ley penal en nuestro país se rige y enmarca en base a la legislación especializada contenida diversas normas internacionales y nacionales que enmarcan el trabajo de la institucionalidad a cargo para asegurar los fines de reinserción social.

Este conjunto de normas e instituciones puede entenderse como el Sistema de Justicia Juvenil, se define por el Comité de Derechos del Niño (2019) como “la legislación, las normas y reglas, los procedimientos, los mecanismos y las disposiciones aplicables específicamente a los niños considerados infractores y a las instituciones y los órganos creados para ocuparse de ellos” (2019, p. 3).

El componente institucional que encuadra al Sistema de Justicia Juvenil en Chile se compone, principalmente, de las siguientes instituciones:

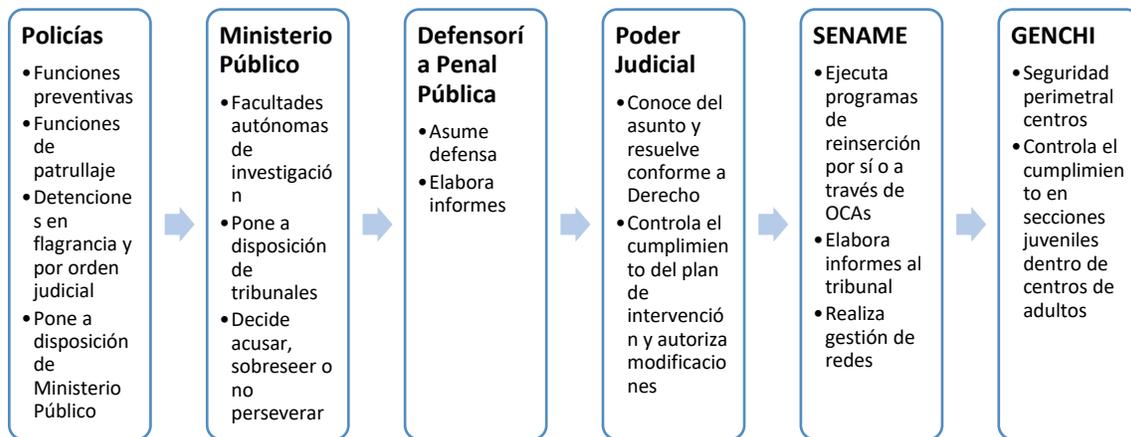
- **Policías:** correspondientes a Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, tienen a su cargo la detención, puesta a disposición de tribunales y realización de diligencias encomendadas por el Ministerio Público en la persecución de delitos cometidos por jóvenes.
- **Poder Judicial:** tiene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

de medidas y sanciones penales contenidas en la Ley N°20.084, pudiendo ejecutarlas por sí o a través de organismos colaboradores acreditados para ello (OCAs).

- **Gendarmería de Chile:** servicio dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que, en ámbitos relacionados a la ejecución de medidas y sanciones penales de la Ley N°20.084, participa del Sistema de Justicia Juvenil a través del resguardo perimetral de los centros de internación provisoria, cerrados y semicerrados (“Centros”) de SENAME, y mediante la disposición de secciones juveniles dentro de los establecimientos penitenciarios de adultos, realizando labores de vigilancia y control de cumplimiento de la sanción.

A continuación, se propone un diagrama que grafica el rol de cada una de las instituciones identificadas dentro del circuito del Sistema de Justicia Juvenil:

*Ilustración N° 2: Instituciones que integran el Sistema de Justicia Juvenil*



Fuente: elaboración propia.

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

El marco normativo de referencia del Sistema de Justicia Juvenil nacional se tratará en mayor detalle en el capítulo de Marco Normativo.

### **SENAME y Mejor Niñez**

El Servicio Nacional de Menores (“SENAME”) fue creado en 1979, por el Decreto Ley N° 2465. Desde esa fecha se ha encargado de asumir los problemas relacionados a la infancia en situación de vulnerabilidad, en un sentido amplio. Dentro de este espectro, SENAME articuló sus funciones en dos grandes áreas: un área de protección y un área de justicia juvenil.

El área de protección, SENAME se encargaba de las líneas de adopción y de protección y reparación de derechos de NNAs en situación de vulnerabilidad o amenaza de sus derechos. Sin

embargo, el trabajo de SENAME nunca estuvo ni ha estado exento de críticas dados los episodios y eventos críticos que enfrentó durante su gestión.

En abril del año 2016 se produce un hito fatídico en la historia de SENAME, en una de sus residencias de administración directa, de su área de protección. En horas de la noche, frente a un episodio de descompensación de la menor de 11 años, de iniciales L.V., las cuidadoras a cargo la contuvieron de tal forma que le provocó un paro cardiorrespiratorio que terminó con su vida. Las dos profesionales de SENAME a cargo fueron condenadas en calidad de autoras por el delito consumado de apremios ilegítimos con resultado de muerte (Cooperativa, 2021).

Este trágico evento vino a engrosar la lista de hitos que desnudaban la realidad a la que se encontraban expuestos/as NNAs que se encontraban bajo custodia del Estado y alejados de los ojos de la sociedad. Frente a los hechos, se crea una Comisión Investigadora de SENAME en el año 2016.

No era la primera vez que ello ocurría, pues en el año 2014 otra Comisión Investigadora, conocida como “Comisión Jeldres”, entregó al Parlamento los resultados en un informe sobre la situación de SENAME en el área de protección. En dicha oportunidad, las conclusiones recomendaron rediseñar por completo la oferta programática del área de cuidados de SENAME, así como crear una nueva institucionalidad de la infancia que considerara una nueva Ley de Protección Integral, un fortalecimiento de la red de protección (particularmente, en supervisión y fiscalización), la creación de un Defensor de la Niñez y un aumento sustancial de los recursos (Cámara de Diputados, 2013, pp. 255-264).

En el año 2017, el informe emanado desde la nueva Comisión Investigadora parlamentaria entregó como propuestas concretas el poner urgencia a los proyectos de ley asociados a la mejora institucional de la red de atención a la infancia y adolescencia bajo custodia del Estado (Cámara de Diputados, 2017, pp. 521-522).

Así, y luego de la trágica muerte de L.V., el Ejecutivo reaccionó a través de la presentación de los proyectos de ley que buscaban el término de SENAME como institución, con la separación de sus funciones en dos servicios especializados de protección y de reinserción social juvenil.

Así, el 5 de agosto de 2018 se presenta el Mensaje Presidencial N°090-366, que derivó en el Boletín Legislativo N°12.027-07, y que contenía el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección de la Niñez, reconociendo en sus antecedentes: “una deuda histórica con la niñez, hecho que ha sido constatado por informes, tragedias y denuncias que evidencian gravísimas y profundas vulneraciones a los derechos de los niños y niñas de nuestro país” (*Mensaje Presidencial. Boletín N°12.027-07. Proyecto de ley que crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica*, 2018, p. 1).

La tramitación legislativa del proyecto culminó con la publicación de la Ley N°21.302, el 5 de enero de 2021, que creó el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y le encomendó como objeto “garantizar la protección especializada de niños, niñas y adolescentes gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, entendida como el diagnóstico especializado, la restitución de los derechos, la reparación del daño producido y la prevención de nuevas vulneraciones” (Ley N°21.302, artículo 1).

El reciente proceso de implementación del nuevo servicio de protección, denominado “Mejor Niñez”, ha mostrado una serie de dificultades en su despliegue. Estos obstáculos son necesarios de considerar a la hora de embarcarse en una investigación prospectiva del proceso que vivirá su homólogo de justicia juvenil, pues pueden orientar y entregar anticipos sobre los problemas que podría enfrentar el nuevo SNRSJ en su instalación.

A grandes rasgos, se identificaron algunos obstáculos que ha enfrentado Mejor Niñez que se describen a continuación, sin ánimo de exhaustividad:

### **1) Cambios de gobierno y del entorno**

La instalación del servicio Mejor Niñez se inicia en período electoral de cambio de gobierno, asumiendo uno nuevo y debutante en la administración del Estado, a los pocos meses de su puesta en marcha. Este cambio de gobierno generó inestabilidad en los cargos directivos del nuevo servicio especializado de protección.

Así, por ejemplo, un mes más tarde de haber asumido el nuevo gobierno, se pidió la renuncia de los/as Directores/as de la región Metropolitana, Valparaíso, Bío-bío y Magallanes de Mejor Niñez (Reyes, 2022). Este último, tras la solicitud, acusó ser víctima de persecución política (Equipo ITV, 2022).

El 24 de marzo de 2022, dos semanas después del cambio de gobierno y de la presentación del informe que denunciaba casos de explotación sexual y/o comercial de NNAs en centros de protección, la Directora y el Subdirector Nacional del novel servicio Mejor Niñez presentaron su renuncia (El Mostrador, 2022).

Las salidas de ambas autoridades, sumado al recambio de los/as Directores/as Regionales del nuevo servicio, tienen la capacidad de alterar la planificación del proceso de implementación, pudiendo afectar los tiempos inicialmente proyectados en la puesta en marcha.

### **2) Iniciar su operación sin el marco de la Ley de Garantías**

Como veremos, la creación del nuevo SNRSJ se enmarca en un proceso mayor de reforma en la relación del Estado con su niñez y adolescencia. Este proceso de transformación suponía, como puntapié, el establecimiento de una Ley marco de Garantías y Protección de los derechos de NNAs.

Debido al entrampe de su discusión legislativa, se dio celeridad al proyecto que creó al nuevo servicio de Mejor Niñez, iniciando su puesta en marcha en un ecosistema sin marco legal general, que facilitara y sostuviera su actuación. Esto fue catalogado como un importante problema de técnica legislativa, por parte de académicos y jueces de familia, señalando que “sin este marco, el nuevo servicio (de Mejor Niñez) no tiene por qué ser distinto al SENAME” (Ravetllat et al., 2020).

Sumado a ausencia de este marco normativo, se criticó que Mejor Niñez no modificara el pago a organismos colaboradores mediante subvención por NNA atendido/a, siendo que correspondía a una de las principales críticas efectuadas a la gestión de SENAME (El Mostrador, 2021).

### **3) Informe de explotación sexual comercial (ESCNNA) al interior de centros de protección**

En marzo del año 2022 una nueva Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados presentó su informe final sobre la situación de abuso y explotación de NNAs bajo protección del Estado. En él se resalta la debilidad institucional para prevenir la acción de redes criminales de explotación sexual infantil que ven en los centros de protección de NNAs del Estado un “blanco fácil” para su acción (Cámara de Diputados, 2022, p. 119).

El informe de la Comisión Especial Investigadora repercutió a nivel mediático, y fue complementado con otros hechos relacionados a esta materia: una denuncia presentada por el Alcalde de la comuna de Recoleta en Santiago por este tipo de delitos en una residencia en su comuna, la presentación de querrelas por comercio y explotación sexual por parte de la Corporación de Asistencia Judicial (a través del programa “Mi Abogado”), y las cifras policiales de victimización por este tipo de delitos en contra de NNAs bajo custodia estatal (Angel, 2022; Troncoso, 2022).

Pese a que gran parte de los hechos denunciados ocurrieron bajo gestión de SENAME, la respuesta institucional y socialmente demandada recayó sobre la nueva institución de Mejor Niñez. En este sentido, el proceso inicial de implementación del nuevo servicio especializado tuvo que lidiar con falencias, afectaciones y demás infracciones cometidas por su antecesor.

#### **4) Traspaso de funcionarios/as y posición gremial**

Uno de los componentes del nuevo servicio de Mejor Niñez, en palabras de su ex Directora, era la exigencia de perfiles especializados para la intervención.<sup>4</sup> Esto supuso efectuar un control sobre el traspaso de funcionarios/as del antiguo servicio de SENAME al nuevo servicio de Mejor Niñez para evaluar la idoneidad y adecuación a los nuevos perfiles. Como es de esperar, este proceso de control en el traspaso supuso el término de relaciones contractuales con algunos/as trabajadores/as.

Las asociaciones gremiales relacionadas alertaron sobre la incertidumbre y falta de información sobre los traspasos, los estándares y nuevos procesos de evaluación a los que serían sometidos.

Así, la Federación Nacional de Trabajadores de SENAME (“FENATRESE”) se hizo parte del debate legislativo del nuevo servicio Mejor Niñez, promoviendo el traspaso de todos los funcionarios de SENAME, capacitando a aquellos que no cumplan e indemnizando a quienes se les terminase el contrato.<sup>5</sup>

De igual manera, el Sindicato Interempresa Nacional de trabajadores y trabajadoras subcontratadas (“SINTRASUB”) de SENAME, el mismo día del inicio de Mejor Niñez publicaron un comunicado llamando a “*repudiar el nuevo servicio*”, en parte, por no regular las condiciones contractuales y laborales de los más de 16.000 trabajadores/as subcontratados/as de SENAME, exigiéndoles nuevos estándares, pero sin garantías ni herramientas para ello.<sup>6</sup>

Estos obstáculos o dificultades en el inicio del nuevo servicio Mejor Niñez pueden ser tomadas en consideración a la hora de proyectar el proceso de implementación del nuevo servicio especializado para la reinserción social juvenil.

#### **Ejecución de medidas y sanciones de Ley N°20.084**

Centrados ahora en el ámbito de Justicia Juvenil, SENAME se encarga de administrar y ejecutar las medidas y sanciones contenidas en la Ley N°20.084, según el artículo 24. La ejecución de estas medidas y sanciones la realiza SENAME de forma directa, o de manera delegada, a través de un Organismo Colaborador Acreditado (“OCA”). En este último caso, se paga a la OCA una subvención para cada joven atendido/a, en base a la Ley N°20.032.

Las OCAs corresponden a personas jurídicas sin fines de lucro que deben pasar por un proceso de acreditación a cargo de SENAME para la ejecución de algún programa de medida o sanción penal juvenil. Una vez acreditadas por el servicio, pueden participar de la licitación de plazas en algún territorio en que se requiera de su ejecución. El diagnóstico sobre estos procesos llevados por SENAME es que ponen el foco en el cumplimiento de requisitos formales, y que las exigencias técnicas y operativas no aseguran una intervención de calidad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 16).

---

<sup>4</sup> El Mercurio, entrevista a María José Castro de fecha 3 de octubre de 2021. Nota disponible en:

<https://tv.emol.com/detail/20210531162454429/castro-y-mejor-ninez-se-diseno-para-que-nunca-mas-se-vuelva-fallar-desde-organismos-del-estado>

<sup>5</sup> Presentación y minuta de FENATRESE, sin fecha, disponible online en:

[https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=10784&tipodoc=docto\\_co\\_mision](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=10784&tipodoc=docto_co_mision)

<sup>6</sup> Comunicado público de SINTRASUB, de fecha 1 de octubre de 2021, disponible online en:

<https://fundacionsol.cl/blog/actualidad-1/post/comunicado-publico-sintrasub-sename-6795>

Los programas de justicia juvenil ejecutados directamente por SENAME sobre medidas y sanciones penales son el régimen cerrado con programa de reinserción social (CRC), la internación provisoria (CIP) y el régimen semicerrado (CRSC), los cuales son ejecutados en contextos de privación de libertad.

Los programas de justicia juvenil ejecutados por delegación de SENAME a través de las OCAS son la Libertad Asistida (PLA), Libertad Asistida Especial (PLE), Servicio en Beneficio a la Comunidad (SBC), Salidas Alternativas (PSA) y Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA).

La intervención que se desarrolla en los distintos programas, ya sea directamente por SENAME o a través de las OCAs, se realiza siguiendo las Orientaciones Técnicas que entrega el servicio, las cuales contendrían los estándares de calidad esperados de la intervención.

El diagnóstico levantado es que el Sistema de Justicia Juvenil bajo la gestión de SENAME no cuenta con un modelo único de intervención que determine objetivos y estrategias de acción, entregando una guía a través de las ya indicadas Orientaciones Técnicas. Estos instrumentos entregan un marco amplio de acción a las OCAs para desplegar sus propios enfoques dentro de los límites que ellas establecen, generando una diversidad de maneras de abordar la intervención con jóvenes. Esta dispersión técnica impide un comportamiento uniforme que facilite la evaluación de efectividad de los programas en el cumplimiento de los objetivos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a).

En virtud de las Orientaciones Técnicas, los objetivos de cada programa ejecutados por SENAME u OCAs se presentan en la siguiente tabla:

*Tabla N°1: Objetivos de programas en Orientaciones Técnicas*

<b>Programa</b>	<b>Objetivo general declarado en la Orientación Técnica</b>
Centro Régimen Cerrado (CRC)	<i>“Proporcionar una intervención multimodal en el marco de los Derechos del Niño que contribuya a reducir el riesgo de reincidencia, a través de la integración familiar y socio-comunitaria de los/as adolescentes condenados a régimen cerrado”</i>
Centro Internación Provisoria (CIP)	<i>“Dar cumplimiento a la medida cautelar de Internación Provisoria, mediante un programa de atención al/la adolescente que otorgue contención y recursos para el afrontamiento del proceso penal y, a la vez, disminuya el impacto de la experiencia de privación de libertad, en el marco de Derechos del Niño”</i>
Centro Régimen Semi Cerrado (CRSC)	<i>“Ejecutar un programa especializado de intervención en el contexto de la sanción de internación en Régimen Semicerrado, que favorezca la responsabilización frente al delito y la reinserción social del adolescente, mediante el abordaje de variables criminógenas críticas para cada caso y estrategias que involucren acciones de habilitación y acompañamiento en la comunidad”.</i>
Programa Libertad Asistida simple (PLA)	<i>“Desarrollar un programa de intervención en el contexto de la sanción de Libertad Asistida decretada por un Tribunal competente, mediante la implementación de un Plan de Intervención Individual que busque favorecer la responsabilización frente al delito e impactar en la modificación de la conducta infractora, favoreciendo la integración social de los/las adolescentes atendidos”</i>
Programa Libertad Asistida Especial (PLE)	<i>“Aplicar un programa de intervención y de supervisión intensivo y especializado, dirigido a evitar la reincidencia de conductas infractoras de ley y favorecer la integración social del/la adolescente”</i>

Servicios en Beneficio de la Comunidad (SBC)	<i>“Favorecer el proceso de responsabilización del adolescente cuya sentencia judicial decreta la sanción de Servicios en Beneficio de la Comunidad o Reparación del Daño, lo anterior en el marco de un proceso socioeducativo”</i>
Programa Salidas Alternativas (PSA)	<i>“Desarrollar un plan de trabajo individualizado de atención para jóvenes ingresados en el marco de una suspensión condicional del procedimiento, a fin de supervisar y facilitar el cumplimiento de la o las condiciones decretadas para la Suspensión Condicional del Procedimiento y disminuir las posibilidades de su reingreso al sistema penal”</i>
Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA)	<i>“Generar las condiciones para que los adolescentes participen y cumplan con todas las actuaciones y obligaciones que se dictaminen en el proceso penal, en el marco del respeto a sus derechos y de los principios que delimitan la ejecución del programa”</i>

Fuente: elaboración propia, a partir de (SENAME, 2011b, 2011a, 2012, 2013, 2016, 2017a, 2017c, 2017b).

Además de los programas anteriores existen dos programas complementarios: el Programa de Apoyo Socioeducativo (ASE) que busca apoyar la inclusión y reinserción educativa, y el Programa de Intermediación Laboral (PIL), que contribuye a la inserción laboral de jóvenes a través del mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad e intermediación laboral.

El año 2022 SENAME entregó su cuenta pública del año anterior, mostrando un total de 8.698 jóvenes atendidos/as, representando un 89% los hombres y un 11% las mujeres. Algo que salta a la vista como llamativo es la mayoritaria participación de mayores de edad en el sistema de responsabilidad penal adolescente, con un 67% de los jóvenes con 18 o más años (SENAME, 2022b).

Sobre el total de jóvenes, durante el año 2021 se efectuaron 12.540 atenciones (en las que un/a mismo/a joven pudo haber sido atendido/a en más de un programa durante el mismo año) las cuales se distribuyeron entre los centros de administración directa de SENAME y las OCAs.

Sobre los centros de SENAME, existen 18 centros de administración directa a lo largo del país para el cumplimiento de los regímenes cerrado, semicerrado o de internación provisoria. Durante el año 2021, realizaron 2.457 atenciones, dentro de las cuales el 56% correspondió a sanciones y el 44% restante a la medida cautelar de internación provisoria.

En el caso de las OCAs, éstas absorbieron el 80,4% del total de atenciones del período, con una mayor prevalencia del PLE (34,8%) y de medidas cautelares ambulatorias (25%) (SENAME, 2022b). La mayoría de estas OCAs son de carácter local, pero existen algunas que ejecutan distintos programas en distintas regiones.

Del diagnóstico levantado, algunas OCAs presentan grandes diferencias en número de trabajadores y de plazas licitadas, asimismo se identificó una ausencia de mecanismos robustos de aseguramiento de calidad y un incipiente logro en la gestión interna, la gestión de redes y la fundamentación de los programas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, pp. 27-28).

Esta coexistencia público-privada en la ejecución de medidas y sanciones penales juveniles entrega un contexto de redes complejas de interacción, entre profesionales que cumplen con una función pública, desde la vereda del sector público (dependientes de SENAME y a cargo de medidas y sanciones privativas de libertad) como también desde el sector privado (dependientes de OCAs y a cargo de medidas y sanciones no privativas de libertad).

Tanto dentro de las OCAs como de SENAME, para la presente investigación se releva el rol que cumplen los/as profesionales que intervienen a los/as jóvenes durante la ejecución de estas medidas o sanciones.

### **El rol de los profesionales durante la ejecución de medidas y sanciones penales de la Ley N°20.084**

Los profesionales implicados cotidianamente en el trabajo de intervención y que enfrentan cara a cara a los/as jóvenes en conflicto con la ley penal, despliegan los objetivos de prevención y reinserción social mandatados hoy en día por la Ley N°21.430 y la Ley N°20.084 que rigen el Sistema de Justicia Juvenil.

Con ellos, nos referimos a profesionales que cumplen tareas en centros cerrados o en programas del medio libre relacionadas al proceso de intervención psicosocial con jóvenes en conflicto con la ley penal, imputados y/o condenados, e independiente de su dependencia a una institución pública (actual SENAME y posterior SNRSJ) o privada sin fines de lucro (OCAs).

Así, nos centramos preferentemente en los hombres y mujeres trabajadoras que actúan como profesionales encargados de caso en centros de privación de libertad o delegados de medio libre de medidas y sanciones, así como también de quienes trabajan desde cargos directivos de centros y programas.

En el caso de los centros de administración directa, ya sean Centros de Internación Provisoria (CIP) o Centros de Régimen Cerrado o Semi-cerrado (CRC-CRS), existe un organigrama uniforme de planta directiva, con una Dirección del Centro, acompañada de una Jefatura Técnica y una Jefatura Administrativa.

Dentro del nivel de intervención de estos centros, existen Profesionales Encargados de Caso (PEC) que dividen su trabajo por casas, en las que cumplen la medida o sanción los/as jóvenes. Su rol como interventor es la coordinación del manejo de los casos, teniendo como apoyo a uno o más educadores de trato directo (SENAME, 2011b).

En el caso del medio libre, cada OCA puede ejecutar uno o más programas (de medidas cautelares, salidas alternativas o de sanciones no privativas de libertad) en uno o más territorios, dentro de la misma región o con presencia en más de una de ellas. Desde el año 2021, además, SENAME inició la licitación de programas denominados “Multimodales” en los cuales se agrupan, en un/a mismo delegado/a, los distintos programas del medio libre (SENAME, 2022a).

Atendidas estas variables, la organización interna de cada OCA variará según su tamaño, presencia interregional y número de plazas licitadas de su organismo. Desde los insumos del proceso de diseño, se distingue entre:

- **OCA pequeña:** ejecuta 5 o menos proyectos, con una capacidad menor a 500 plazas y con presencia en una sola región;
- **OCA grande:** aquella que ejecuta más de 5 proyectos, tiene una capacidad mayor a 500 plazas, o tiene presencia en más de una región del país (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 66).

Estas variables influyen fuertemente en el rol y trabajo cotidiano que desempeñará cada Director de OCA, según el tamaño de su organización, asumiendo un rol de mayor o menor grado de coordinación, sin involucrarse en los procesos individuales. En un nivel jerárquico inferior, el trabajo de Directores/as de Programa, asesores técnicos y delegados/as se desarrolla con un alto grado de cercanía a los/as jóvenes y refiere a diversas actividades que no variarán en mayor medida

según el tamaño de la OCA, afectando dichas variables, en general, a los recursos con los que contarán para cumplir con su rol.

Las funciones de estos trabajadores en los centros privativos de administración directa o en los programas de las OCAs, implican abordar necesidades diversas de los/as jóvenes, desenvolviéndose en un complejo escenario de redes, interacciones con personas e instituciones, para abordar las necesidades diversas que presentan los/as jóvenes.

A cargo de abordar la delincuencia juvenil, los profesionales desplegados en cargos directivos de Centros o Programas, o en cargos de intervención directa con jóvenes en conflicto con la ley penal, encarnan la función pública de reinserción social juvenil. Dentro de su propio microsistema de relaciones e interacciones, ajustan el mandato de su trabajo a cada realidad y necesidad territorial, gestionan los recursos disponibles a la demanda existente y resuelven problemas diversos bajo una presión social constante y un deber de actuación.

Estos profesionales son quienes desarrollarán, en un futuro próximo, el proceso de implementación del nuevo SNRSJ a cargo de la reinserción social juvenil.

### **Diseño de la implementación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil**

En nuestra institucionalidad, los poderes Ejecutivo y Legislativo se encargaron de dar puntapié al proceso de puesta en marcha de la nueva institucionalidad, a través del proyecto de ley, aún en discusión. Este documento, que plantea la generación de nuevas instituciones y organismos, supone determinadas capacidades institucionales, como que las autoridades y funcionarios/as estén instalados/as y sean capacitados/as, así como que los mecanismos e instancias de coordinación que considera, resulten y sean sostenibles en el tiempo. De todo ello, dicho mandato político, construido en el primer nivel jerárquico, no se hace cargo del cómo llevarlo a cabo.

La tarea de diseñar la implementación de toda esta nueva institucionalidad fue encomendada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, particularmente, a través de la Subsecretaría de Justicia. Así, el año 2019 se creó una Unidad de acompañamiento al proceso de reforma penal adolescente (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022b). A ella se le encomendó la tarea de gestionar la trayectoria que adoptaría la política para su implementación.

Con el financiamiento aportado desde el Banco Interamericano de Desarrollo, dentro del marco de una cooperación técnica para la reforma de la reinserción social juvenil<sup>7</sup>, la Subsecretaría de Justicia llevó a cabo 8 estudios que buscaban facilitar el proceso de reforma de reinserción social juvenil (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022a). A estos estudios se sumaron otros 10 proyectos llevados a cabo por el MINJUDH, con un total de 18 estudios entre los años 2018 y 2021. El listado se acompaña como Anexo A.

Gran parte de los estudios contienen elementos de diseño o de planificación de la implementación del nuevo SNRSJ, de su nuevo Modelo de Intervención Especializado y exigencias a profesionales y organismos colaboradores acreditados bajo el nuevo Sistema de Justicia Juvenil.

En paralelo al trabajo de levantamiento de información, y relacionado al diseño de la implementación del nuevo SNRSJ, en sesión ordinaria de fecha 29 de marzo del año 2021 la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema de Justicia Penal (CNC-SJP), creó la Subcomisión de Implementación de la Ley del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y modificaciones de la Ley Responsabilidad Penal Adolescente, con el objeto de realizar la coordinación

---

<sup>7</sup> Noticia disponible en línea, en: <https://www.minjusticia.gob.cl/primer-taller-de-consultorias-en-curso-en-el-marco-de-cooperacion-tecnica-bid-en-apoyo-a-la-implementacion-de-la-reforma-de-reinsercion-social-juvenil/>

interinstitucional para la oportuna implementación de la ley, entregando su coordinación a la División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia (CNC-SJP, 2021a).

En suma, el diseño de la implementación del nuevo SNRSJ, su política e institucionalidad se ha sostenido en base a los diagnósticos, proyecciones y estudios desarrollados por centros de estudios -con metodologías más o menos participativas- que sirven a la Subsecretaría de Justicia como base para el proceso de construcción político-administrativa de capacidades institucionales y operativas que se requieren para cumplir con el mandato público contenido en el proyecto de ley.

## Capítulo II: Marco normativo de referencia

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

### Normativa internacional aplicable

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

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

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

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

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

*Tabla N° 2: Instrumentos internacionales sobre justicia juvenil*

<b>Instrumento</b>	<b>Contenido general</b>
Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos	Aprobadas en 1977 por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, entregan orientaciones para los sistemas penales de adultos. Sin embargo, plantean “Reglas de aplicación general” que resultan aplicables a los sistemas de justicia juvenil. En este sentido, incorporan reglas sobre la necesaria capacitación del personal penitenciario, la prohibición de tortura y tratos crueles, así como la obligación de prestar servicios de salud, educación y recreación.
Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)	Adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 1985, declaran que los sistemas de justicia juvenil deberán asegurar la protección de los/as jóvenes y garantizar una pena proporcionada a las características particulares de cada joven.
Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la	Producto del Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, en 1990, establecen las normas para la prevención de la delincuencia juvenil

delincuencia juvenil (Directrices de Riad)	y la integración social de todos/as los/as jóvenes, reconociendo un grado de participación sus procesos de socialización.
Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)	Adoptadas en 1990, entregan directrices para la aplicación de mecanismos no privativos de libertad dentro del sistema de justicia. Dentro de sus objetivos está promover una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal y también, fomentar entre los infractores el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad
Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana)	Fueron adoptadas por la Asamblea General en 1990, y busca entregar patrones prácticos de referencia y orientación a los profesionales que participen en la administración del sistema de justicia de menores. Su objetivo es establecer normas mínimas aceptadas por las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y de fomentar la integración en la sociedad.
Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal	Fueron elaboradas en 1997 a partir de la reunión de un grupo de expertos sobre la elaboración de un programa de acción para promover la utilización y aplicación efectiva de las reglas y normas internacionales de justicia de menores.

Fuente: elaboración propia.

### **Normativa nacional aplicable**

En el plano nacional, y al momento de la presente investigación, la normativa asociada al Sistema de Justicia Juvenil se compone de distintas normas, en particular, la Ley N°21.430 que establece un Sistema de Garantías de Protección de Derechos a la Niñez y Adolescencia y la Ley N°20.084, que establece la Responsabilidad Penal Adolescente.

Pese a que aún no finaliza su tramitación legislativa, en este apartado analizaremos también las disposiciones contenidas en el Boletín legislativo N°11.174-07 que contiene el proyecto de ley que crea al nuevo SNRSJ.

#### **Ley N°21.430 sobre el Sistema de Garantías**

El 15 de marzo de 2022 se publica la Ley N°21.430 que establece un Sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, luego de casi siete años de tramitación legislativa.

Ya en el año 2015 UNICEF se había pronunciado sobre la deuda pendiente del Estado de Chile en materia de NNAs, al no contar con un sistema formal y efectivo de protección integral de sus derechos, que coordine a los organismos, defina las responsabilidades básicas y que implemente, fiscalice y coordine la política de infancia y adolescencia a nivel nacional, regional y comunal (UNICEF, 2015, p. 5).

La ley crea un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que estará integrado por el conjunto de políticas, instituciones y normas destinadas a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, cultural y social de los niños, niñas y adolescentes, hasta el máximo de los recursos de los que pueda disponer el Estado (Ley N°21.430, artículos 1 y 5).

Desde el diseño de este Sistema de Garantías, se distinguieron tres niveles de acción institucional:

- a) Nivel estratégico: compuesto por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (“MIDESOF”) y el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez, quienes dirigirían el sistema. Si bien el Comité no ha sido creado, la Ley 20.530 encomendó al MIDESOF la función de velar por los derechos de los niños con el fin de promover y proteger su ejercicio de acuerdo con el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez (artículo 1, Ley 20.530).
- b) Nivel de articulación: el MIDESOF a través de los organismos de su dependencia. Dentro de ellos, la Subsecretaría de la Niñez, el servicio Mejor Niñez y, con su próxima creación, el nuevo SNRSJ. Ellos estarían a cargo de la coordinación, gestión y articulación del sistema.
- c) Nivel de ejecución, prestación y adopción de medidas: a cargo de cada ministerio y servicio público, encargados de la provisión de prestaciones de acuerdo a las decisiones del Comité Interministerial de la Niñez.

La publicación de esta ley vendría a responder la deuda pendiente contraída por el Estado chileno en 1990, al ratificar la Convención de Derechos del Niño, que mandató a los Estados suscriptores a ajustar su legislación a sus disposiciones. Previo a esta ley, no existía normativa interna que declarara como posición política del Estado chileno adscribir al enfoque de derechos y el paradigma de la protección integral de la infancia y adolescencia contenido en la CDN.

El paradigma de la protección integral se entiende como el reconocimiento de NNA como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de sus derechos, la prevención de vulneración frente a amenaza o daño y la seguridad su restablecimiento en caso de que ello ocurra (reconocimiento, garantía de cumplimiento, prevención, protección y restablecimiento).

El enfoque de derechos supone reconocer a NNA como sujetos de derecho. Esto quiere decir que la posición que asumen los Estados y, con ello, la sociedad, es que los NNA son personas, en una etapa de la vida que, en virtud de ello, son merecedoras de un trato especial por parte del Estado y de todos/as, con una autonomía que progresa según su edad y nivel de desarrollo.

Desde la publicación de la Ley N°21.430 se vuelve obligatorio para todas las instituciones y servicios públicos ajustar su normativa interna, su procedimientos y prácticas al respeto de la protección integral y el enfoque de derechos respecto de NNAs.

En este sentido, la ley impone la obligación a los órganos de la Administración del Estado, dentro de su competencia, a proporcionar, controlar, evaluar y garantizar los programas públicos destinados a la satisfacción de los derechos de NNAs (Ley N°21.430, artículos 2 y 14).

Incorpora los principios de prioridad e intersectorialidad en el acceso a servicios sociales de NNAs, especialmente a NNAs vulnerados/as y/o en conflicto con la ley penal (Ley N° 21.430, artículos 16 y 21).

De igual manera establece un deber de inexcusabilidad para los órganos de la administración del Estado, en caso de ser requeridos para que intervengan ante una situación de riesgo, amenaza o vulneración de derechos de NNA, frente a lo cual no podrán excusarse de conocer y pronunciarse sobre el requerimiento (Ley N°21.430, artículos 14 y 62).

Por último, plantea un estatuto de protección reforzada y especializada en caso de NNA en conflicto con la ley. En base a ella, NNAs sujetos a medidas y sanciones penales juveniles tienen derecho a una protección especializada por polivictimización, derecho a la recuperación física y psicológica, y a la plena integración social y educativa. Como parte de esta protección especializada, es que se

considera la creación del SNRSJ como institución a cargo de otorgar las prestaciones necesarias para la integración social (Ley N°21.430, artículo 51).

Por otro lado, la Ley N°21.430 incorpora la protección administrativa, mediante la creación de Oficinas Locales de la Niñez (artículos 65 y siguientes), medidas administrativas de protección (artículo 68) y la acción de tutela administrativa de derechos (artículo 60).

La nueva Ley crea así un marco legal de derechos y garantías para los/as NNAs, entrega directrices de actuación a los órganos de la Administración del Estado y establece un sistema de protección administrativa que complementará a la judicial, y que entrega nuevas herramientas para la protección de derechos de NNA y, dentro de ellos, de NNAs en conflicto con la ley penal.

La reciente publicación del Sistema Integral de Garantías impone desafíos relevantes a la nueva institucionalidad especializada a cargo de su articulación. La convivencia de distintas instituciones e instancias en que se abordarán los problemas relacionados a infancia y adolescencia supondrá, entonces, un alto nivel de coordinación en el diseño, entrega y evaluación de la oferta programática destinada a la población juvenil en general y, en especial, a aquella sujeta a algún tipo de intervención estatal.

### **Ley N°20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente**

La publicación de la ley de responsabilidad penal adolescente, al igual que la del Sistema de Garantías, se erigió como una reacción a la constante crítica sobre la falta de una legislación y de un sistema penal especializado a jóvenes en conflicto con la ley penal, separado y bajo dinámicas distintas de las que opera el sistema de adultos, asumiendo los estándares de especialización contenidos en instrumentos internacionales.

Esta legislación especializada articuló el Sistema de Justicia Juvenil por, entre otras razones, (i) definir el rango etario de la imputabilidad penal, (ii) establecer el fin de la pena y (iii) determinar las medidas y sanciones a aplicar.

Sobre lo primero, la LRPA define como imputables penalmente a los/as jóvenes entre 14 años y menores 18 años de edad (Ley N°20.084, artículo 3).

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que la persona cumpla la mayoría de edad durante la ejecución, continuará cumpliendo la sanción penal juvenil. Para esto, la LRPA distingue entre la internación en régimen cerrado y las no privativas de libertad (Ley N°20.084, artículo 56).

En caso de la internación en régimen cerrado, si a la persona le restan menos de 6 meses para cumplir el total de su pena, se mantiene en el mismo centro. En el caso de que le queden más de 6 meses de condena, SENAME puede solicitar una autorización judicial para la derivación a un recinto penitenciario de adultos, en función de su proceso de reinserción social. En caso de trasladarse, deberá cumplir en sección separada de los condenados por la ley penal de adultos.

En el caso de las sanciones no privativas de libertad, siguen siendo ejecutadas y cumplidas ante las OCAs, lo que genera una coexistencia de jóvenes menores y mayores de edad en trabajo de intervención con los profesionales de estos organismos.

En segundo lugar, se planteó como finalidad el contribuir a la reinserción social de los/as jóvenes condenados/as (artículo 20, Ley N°20.084). En otras palabras, el sistema penal se orienta hacia un fin preventivo especial de los/as adolescentes, buscando además ajustar la normativa nacional a las garantías propias de la Constitución y de los instrumentos internacionales que regulaban la materia (Langer & Lillo, 2014).

También se encarga la LRPA de determinar las penas aplicables a la población juvenil, que difieren del sistema de adultos. A continuación, se detallan las medidas cautelares y sanciones que considera la Ley N°20.084:

*Tabla N°3 Sobre Medidas y Sanciones contenidas en la Ley N°20.084*

	<b>Privativa de libertad (total o parcial)</b>	<b>No privativa de libertad</b>
<b>Medidas cautelares personales</b>	Internación provisoria	Sujeción a la vigilancia de la autoridad
		Obligación de presentación periódica ante la autoridad
		Prohibición de salir del país
		Prohibición de asistir a determinados lugares
	Arresto domiciliario	Prohibición de comunicarse con determinadas personas
		Prohibición de acercarse a la víctima
		Prohibición de portar armas
		Hacer abandono del hogar
<b>Sanciones</b>	Internación en régimen cerrado con programa de reinserción social;	Libertad asistida especial;
		Libertad asistida simple;
	Internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social;	Prestación de servicios en beneficio de la comunidad;
		Reparación del daño;
		Multa
	Amonestación	

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 6 y 32, Ley N°20.084; artículo 155 Código Procesal Penal.

Sobre el límite de las penas, las sanciones privativas de libertad tienen como límite 5 años, en caso de que la persona tenga menos de 16 años, o 10 en caso de que tuviera más de dicha edad (Ley N°20.084, artículo 18). En el caso de las sanciones no privativas de libertad, las penas de libertad asistida simple y especial tienen como límite temporal 3 años (Ley N°20.084, artículos 13 y 14); la prestación de servicios en beneficio de la comunidad, por su parte, no puede exceder de 120 horas, con un máximo de 4 horas de cumplimiento al día (Ley N°20.084, artículo 11).

### **Proyecto de Ley del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil**

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

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

El Mensaje Presidencial evidencia una falta de institucionalidad que implemente orientaciones técnicas uniformes e idóneas, las cuales se materialicen a través de un modelo de intervención, dotado de los recursos humanos y financieros suficientes, con un sistema informático de datos que contribuyan a una mejora técnica de la oferta especializada, con un sistema de seguimiento y evaluación (*Mensaje Presidencial. Boletín N°11174-07. Proyecto de ley, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N°20.084, sobre responsabilidad penal adolescentes, y a otras normas que indica, 2017*).

En base a lo anterior, el Ejecutivo envía al Senado el Boletín N° 11.174-07 (en adelante el “Proyecto de Ley”) que busca crear un nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ) a cargo de administrar y ejecutar las medidas y sanciones de la ley penal juvenil, a través de programas que modifiquen la conducta delictiva de los/as jóvenes y que busquen la integración social de los/as mismos/as. Para ello deberá, además, implementar políticas de carácter intersectorial en la materia (artículo 2, Boletín 11.174-07).<sup>8</sup>

En su estructura, el Proyecto de Ley contempla un Título primero sobre el nuevo SNRSJ, su naturaleza y objeto, algunas disposiciones generales y principios de funcionamiento, así como sus funciones y organización. El Título II del Proyecto se refiere al nuevo Modelo de Intervención Especializada (MIE), estableciendo sus normas generales, los estándares para su aplicación, así como la acreditación, contratación y supervisión de los organismos que quieran colaborar en la ejecución del MIE. El Título III determina el personal y el patrimonio del nuevo SNRSJ, donde se incluyen además modificaciones al DL N°2465 de SENAME, la Ley N°20.084 de RPA, al Código Penal, Código Orgánico de Tribunales, Leyes Orgánicas Constitucionales tanto del Ministerio Público como de la Defensoría Penal Pública, y también la LOC del MINJUDH.

A continuación, y atendida la extensión del Proyecto de Ley, abordaremos los aspectos que resultan de mayor interés al objeto de la presente investigación, centrándonos en (a) la estructura legislativa del nuevo SNRSJ y sus funciones, (b) el nuevo entorno institucional que crea el proyecto, (c) el nuevo Modelo de Intervención Especializada, (d) el cambio del sistema de financiamiento y (e) el modelo de implementación diseñado. Para su desarrollo, se tomó como base el estudio de diagnóstico de capacidades técnicas y operativas de OCAs para la implementación del nuevo SNRSJ.- (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a).

#### a. Estructura y funciones del nuevo SNRSJ bajo el diseño legislativo

El SNRSJ se organiza bajo una Dirección Nacional, que centralizará la supervisión sobre la aplicación del Modelo de Intervención Especializada así como de las tareas de administración, finanzas y recursos humanos (artículos 13 y 16 del Proyecto de Ley).

La estructura nacional se desconcentrará a través de Direcciones Regionales a cargo de planificar y dirigir la ejecución de medidas y sanciones dentro de su región (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, pp. 19-20).

El diseño legislativo apuesta por una desconcentración territorial entregando a las Direcciones Regionales facultades para la celebración de convenios con organismos públicos y privados,

---

<sup>8</sup> A mayo del año 2022 el Boletín 11.174-07 que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N°20.084 entre otras normas, se encontraba en Comisión Mixta por rechazo del Senado de las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados.

además de la supervisión técnica, administrativa y financiera de los programas ejecutados dentro de su competencia (artículo 25).

Además de encargarse de proveer de la oferta técnica suficiente, el nuevo SNRSJ estará a cargo también de la coordinación de planes y programas con los demás órganos de la administración del estado, la dictación de normas técnicas para la implementación del nuevo MIE, elaborar informes técnicos, proveer de acompañamiento post sanción voluntario (Proyecto de Ley, artículo 13).

Fuera de lo anterior, el Proyecto de Ley considera al nuevo SNRSJ como un servicio que ejerza un rol de asistencia y acompañamiento técnico de los/as ejecutores/as de los programas orientados a la reinserción social, a través de sus Direcciones Regionales, y en base al levantamiento, sistematización y análisis de información a través de estudios y evaluaciones.

b. Nuevo entorno institucional

El Proyecto de Ley estructura el nuevo SNRSJ en base a los lineamientos que emerjan de la nueva Política Nacional de Reinserción Social Juvenil. Este instrumento de política pública será el que dictamine los objetivos, las estrategias y componentes que integrarán al Sistema de Justicia Juvenil, y del cual derivará su Plan de Acción para la implementación (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, pp. 22-23).

La Política Nacional será aprobada por el Presidente de la República, según la propuesta que haga el nuevo Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil (CNRSJ). Una vez aprobada, el CNRSJ aprobará el Plan de Acción para lograr su implementación, el cual será confeccionado por una nueva Comisión Coordinadora Nacional (CCN).

El diseño de esta Política Nacional se encuentra pendiente a la constitución de los nuevos organismos que están llamados a participar en su gobernanza. En este sentido, los nuevos organismos y su labor sobre la nueva Política Nacional corresponden a los siguientes:

*Tabla N°4 Nuevos organismos de gobernanza de la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil*

<b>Organismo</b>	<b>Función</b>
<b>Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil (CNRSJ)</b>	El Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil tendrá la labor de proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil. Además, deberá aprobar y hacer seguimiento al Plan de Acción elaborado por la Comisión Coordinadora Nacional (Proyecto de Ley, propuesta de nuevo artículo 16 bis, LOC MINJU).
<b>Comisión Coordinadora Nacional (CCN)</b>	A cargo de proponer el plan de acción interinstitucional que contendrá el detalle de actividades, metas, indicadores, metodologías y plazos necesarios para el logro de los objetivos estratégicos que se plantearán en la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil. Además, realizará una revisión bimensual del funcionamiento del sistema de ejecución de justicia juvenil. (Proyecto de Ley, artículo 23 y siguientes).
<b>Comité Operativo Regional (COR)</b>	Instancia de participación entre organismos públicos y privados con participación local en la ejecución de medidas y sanciones o relacionados a ellas. Está a cargo de coordinar e implementar el plan de acción nacional, aterrizándolo a la realidad local (Proyecto de Ley, artículo 27).

Fuente: elaboración propia a partir de (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, pp. 20-21)

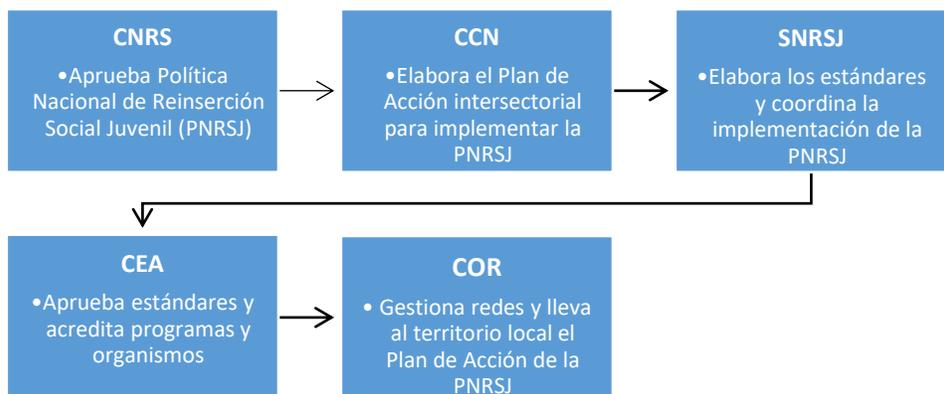
Además de los organismos referidos, se crea un Consejo de Estándares y Acreditación (CEA), a cargo de la aprobación, acreditación y desacreditación de programas y organismos colaboradores.

Con esto, se pretende dar respuesta a las críticas sobre el proceso de acreditación de los organismos bajo la gestión de SENAME. Este organismo estará integrado por cinco profesionales con conocimiento y experiencia en: justicia juvenil, intervención o investigación, reinserción educativa, salud infanto-juvenil y administración pública o economía (Proyecto de Ley, artículo 17 y siguientes).

En el caso del nuevo SNRSJ, y tal como vimos en el diseño del Sistema de Garantías, su función sobre la futura Política Nacional de Reinserción Social Juvenil (PNRSJ) será la de coordinar su implementación bajo la red intersectorial que se crea en los distintos niveles de gobernanza.

Según la proyección del diseño legislativo, se ha planteado el siguiente diagrama que mostraría la relación que se espera entre los nuevos organismos del Sistema de Justicia Juvenil:

*Ilustración N°3 Nueva institucionalidad del SNRSJ*



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 21)

### c. Modelo de Intervención Especializada

Los lineamientos que surjan desde la construcción de la nueva Política Nacional deberán ser incorporados, en el nivel concreto, a través de la intervención guiada por profesionales a través del, también, nuevo Modelo de Intervención Especializada (“MIE”).

El establecimiento de este nuevo MIE aparece como respuesta al diagnóstico de la falencia institucional en el cumplimiento de los fines de la justicia juvenil (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 22).

El Proyecto de Ley define al modelo de intervención como el “conjunto estructurado de acciones especializadas basadas en prácticas efectivas orientadas a modificar la conducta delictiva y a incidir en la plena integración social de los jóvenes sujetos de atención del Servicio” (Proyecto de Ley, artículo 29).

La elaboración técnica del MIE lo define como un “constructo que ofrece una mirada comprensiva del fenómeno de la conducta delictual juvenil para estructurar y guiar la práctica profesional de todas las personas que intervienen dentro del ámbito de agencia del Servicio” (MINJUDH, 2020 en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, pp. 28-29).

Se funda normativamente en el modelo de responsabilidad y el principio de especialización que, bajo un enfoque de derechos, guiarán la ejecución de las medidas y sanciones penales.

El Proyecto de Ley del Ejecutivo basa el nuevo MIE en las teorías de la criminología evolutiva y del ciclo vital, entendiendo que la mayoría de jóvenes infractores dejarán el delito cuando sean adultos, para ello es necesario potenciar los factores que los alejen de la actividad delictiva y disminuir aquellos que puedan aumentar la probabilidad de su reiteración (*Mensaje Presidencial. Boletín N°11174-07. Proyecto de ley, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N°20.084, sobre responsabilidad penal adolescentes, y a otras normas que indica*, 2017, p. 4).

En su fundamentación teórica, el MIE plantea un abordaje integral de la conducta delictual juvenil desde una perspectiva criminológica del curso vital junto con el enfoque de Riesgo, Necesidad y Responsividad (“RNR”) y el paradigma del desistimiento (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 30).

El MIE operaría durante todo el proceso judicial, desde antes de la sentencia hasta el apoyo post-egreso, cuyas actividades se registrarán en un nuevo Expediente Único de Ejecución (“EUE”), contenido en el artículo 31 del Proyecto de Ley del nuevo SNRSJ, que acompañará a la gestión del caso.

En el MIE se estandarizan las etapas de intervención, reconociendo las siguientes:

- i. Derivación
- ii. Recepción e inducción
- iii. Evaluación y planificación
- iv. Implementación y seguimiento del Plan
- v. Preparación para el egreso
- vi. Cierre del proceso
- vii. Programa de apoyo post-sanción

Por último, cabe relevar que la intervención se ajustará a las necesidades específicas de cada joven, definiendo algunos elementos diferenciadores de la intervención que la harán variar según se presenten: (i) conducta delictiva, (ii) elementos culturales y organizacionales, y (iii) circunstancias vitales de cada joven (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 31).

El nuevo MIE busca dar respuesta a la ausencia de un modelo que uniformara la actividad de intervención, la falta de justificación teórica que sustente las prácticas y actividades de intervención, la estandarización de etapas y actividades a desarrollar y la incorporación de una etapa posterior al cumplimiento de la medida o sanción, que sirva de acompañamiento en el proceso de inserción social de los/as jóvenes.

Con ello se espera lograr una mayor uniformidad en la intervención realizada en el marco de los programas, facilitando la supervisión, control y evaluación de los mismos y, con ello, la mejora continua en términos de calidad.

#### d. Cambio en el sistema de financiamiento

Una de las principales críticas efectuadas a la gestión de SENAME apuntaba al sistema de financiamiento mediante el pago de subvención por NNA atendido/a en los programas, establecido por la Ley N°20.032. Esto, según vimos en el apartado de Antecedentes, es una crítica que aún se levanta respecto al servicio Mejor Niñez que, en su diseño no contempla ningún cambio sobre la modalidad de pago a las OCAs que ejecutan su oferta programática.

En el caso del nuevo SNRSJ, el Proyecto de Ley asume la crítica, y termina con el sistema de subvenciones de la Ley N°20.032, traspasando la contratación de los organismos a la ley N° 19.886 de “Compras Públicas”.

El artículo 44 del Proyecto de Ley establece que el financiamiento será por proyecto, pagadero en parcialidades y según la cantidad de plazas convenidas. Las demás condiciones estarán establecidas en las respectivas bases de licitación (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 23).

e. Implementación progresiva

Las Disposiciones Transitorias del Proyecto de Ley se refieren al proceso de implementación del nuevo SNRSJ una vez resulte aprobada, promulgada y publicada la ley que lo creará.

Dentro del diseño de implementación, se distingue entre 3 grandes macrozonas del país:

- Macrozona Norte (“MZN”): compuesto por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo;
- Macrozona Centro (“MZC”): integrada por las regiones de Valparaíso; Del Libertador General Bernardo O’Higgins y Metropolitana de Santiago; y,
- Macrozona Sur (“MZS”): considera las regiones de Maule, Bío Bío, Ñuble, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y de la Antártica chilena.

De esta manera, el Artículo primero de las Disposiciones Transitorias, plantea un cronograma del período de vacancia legal hasta su completa implementación, contado desde el hito inicial de publicación de la ley que cree al nuevo SNRSJ:

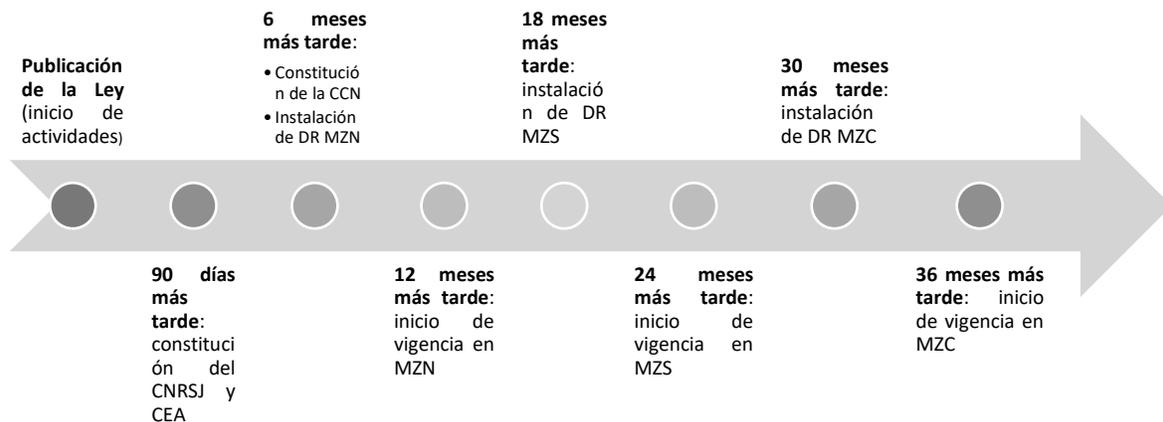
- 6 meses desde su publicación: deberá constituirse la Comisión Coordinadora Nacional
- 12 meses desde su publicación: la ley comenzará a regir en la Macrozona Norte;
- 24 meses desde su publicación: la ley comenzará a regir en la Macrozona Sur;
- 36 meses desde su publicación: la ley comenzará a regir en la Macrozona Centro.

Además se plantean otros dos plazos:

- 90 días desde el inicio de actividades del nuevo Servicio deberá constituirse el Consejo Nacional para la Reinserción Social Juvenil y la Comisión de Estándares y Acreditación.
- Al menos 6 meses antes del inicio de vigencia de la ley en alguna región, debe constituirse su Dirección Regional.

Bajo el supuesto de que el nuevo SNRSJ seguirá un camino inicial similar al de Mejor Niñez, su homólogo en el área de protección especializada, el servicio debiera iniciar sus actividades el día de publicación de la ley. De cumplirse, los plazos a cumplir podrían graficarse de la siguiente manera:

#### Ilustración N°4 Nueva institucionalidad del SNRSJ



Fuente: elaboración propia, a partir de Proyecto de Ley (Boletín N°11.174-07).

De esta forma se proyecta un plazo de 3 años desde la publicación de la Ley hasta que ella comience a aplicarse en la región Metropolitana y en la región de Valparaíso, las que agrupan la mayor cantidad de jóvenes sujetos a medidas o sanciones.

De igual forma, el Artículo Segundo de las disposiciones transitorias se encarga de regular la creación de la planta del nuevo SNRSJ así como el traspaso funcionario desde SENAME. Sobre esto, dispone que, dentro del plazo de 6 meses de la publicación de la ley, el Presidente de la República, mediante Decretos con Fuerza de Ley, podrá:

- 1) Fijar las plantas del personal de nuevo SNRSJ, en especial los grados y niveles de la escala de sueldos; el número de cargos para cada grado y planta; los requisitos de desempeño; entre otras materias relacionadas;
- 2) Disponer, sin solución de continuidad, el traspaso de funcionarios desde SENAME hacia el nuevo SNRSJ, que cumplan con los requisitos para el desempeño de los cargos;
- 3) Determinar la fecha de entrada en vigencia de las plantas que fije y la fecha de supresión de SENAME;

Estas facultades, en virtud de la redacción actual del Proyecto de Ley, reconocen las siguientes restricciones:

- a) No se considerará como término de servicios o de la relación laboral el traspaso de los funcionarios titulares de planta. No se podrá hacer traspaso a otros lugares de la residencia del trabajador, salvo con su consentimiento;
- b) No podrá implicar una rebaja de la remuneración ni modificación de sus derechos previsionales;
- c) Los funcionarios traspasados mantendrán el reconocimiento de su antigüedad, como también el tiempo computable para dicho reconocimiento.

### **Capítulo III: Marco teórico**

La presente investigación pretende enmarcarse en la línea de estudios sobre la implementación de políticas, desde un enfoque interpretativo de la misma (Bevir & Rhodes, 2011), poniendo el foco en las ideas, creencias y discursos de los burócratas de nivel de calle y cómo, desde su visión, dinámicas y formas de realizar sus tareas, emergen elementos de gobernanza, en las distintas escalas de acción en que operará el nuevo SNRSJ.

En este sentido, se plantea el análisis de implementación de una política desde una visión bottom-up, realzando la necesaria contribución de los/as trabajadores/as llamados a su ejecución y que, generalmente, se encuentran lejos de los espacios de definición y decisión de la política (O'Toole, 2001 en Hill & Hupe, 2021, p. 140).

A continuación, se desarrollarán las posiciones teóricas que sustentan al presente estudio sobre eventuales tensiones entre el diseño y la futura implementación del SNRSJ.

#### **El estudio sobre la implementación de políticas**

El enfoque con el que se asuma la implementación de una política incide en cómo la política misma es vista. Esto tiene consecuencias en el potencial de la explicación sobre la variación empírica de los resultados de la política, según sus objetivos planteados (Hill & Hupe, 2002, p. 107).

Considerando la existencia de distintos actores y escenarios en que se produce el proceso de *policy* de la reinserción social juvenil, la presente investigación asumirá a la implementación como la movilización de las energías de los distintos actores interesados, que gozan de dispares roles y grados de poder, para tomar decisiones sensatas en la resolución de problemas sobre asuntos políticos y dinámicos, que se desenvuelve en un contexto complejo y específico (O'Toole, 2001 en Hill & Hupe, 2021, p. 140).

Los estudios enfocados en la implementación permiten explorar los factores que inciden en la ejecución de la política y que puedan propiciar su éxito o fracaso. Estos factores son relevantes de conocer de forma anticipada a la puesta en marcha de una política, más aun cuando convergen en ella distintos actores involucrados, que se encuentran ubicados en distintos niveles jerárquicos en distintos servicios y organismos. Sin embargo, fue recién en la década de los '70 que la investigación se comienza a interesar por la puesta en marcha de las políticas públicas.

El artículo de investigación escrito por Pressman & Wildavsky (1973), es uno de los principales textos que llamaron a poner atención a los procesos de puesta en marcha de las políticas públicas, centrado en un caso (“DEA en Oakland”) que cumplía con todos los elementos que, desde los modelos tradicionales de la elección racional (*rational choice*), veían como necesarios y suficientes para el éxito de una política pública: recursos suficientes asignados, acuerdo político entre los actores tanto en los objetivos planteados, como en los medios considerados. Sin embargo, el caso de la DEA en Oakland fue un fracaso político, constituyéndose como un ejemplo paradigmático de la derrota de un programa por una “mala implementación”. El texto iluminó la idea de que las buenas intenciones declaradas en el diseño de las políticas no aseguraban de por sí que sus objetivos fueran a ser cumplidos en la práctica (Pressman & Wildavsky, 1973, p. 239).

El trabajo inicial de Pressman & Wildavsky, marcó en la primera década de los estudios de implementación poner el acento en la decisión política (el diseño) de lo que debía ser implementado. Autores como Sabatier & Mazmanian (1983) centraban la implementación en el mandato contenido en la decisión política (Matland, 1995, p. 146). Bajo esta perspectiva, la

búsqueda se centraba en la diferencia entre lo esperado desde el diseño y lo llevado a cabo en la implementación.

Este enfoque *top-down* de la implementación supone una jerarquización en las definiciones del *policy making*, existiendo un nivel superior que diseña y ordena lo que va a ser implementado, el nivel político, entregando su ejecución pura y simple a un nivel inferior jerárquico que implementa lo ordenado, caracterizado como el nivel administrativo o burocrático.

Desde esta perspectiva, el diseño de la política pública es vista como un proceso que arroja un mandato (*input*) lo suficientemente detallado y claro para que sea meramente aplicado y ejecutado por el nivel administrativo. Esta visión, entonces, ve a cualquier desvío del diseño original como un *déficit* con el mandato público contenido en la política (P. L. Hupe, 2011).

Como respuesta a la idea vertical de delegación en la implementación, comenzó a surgir un modelo *bottom-up*, que consideraba a la implementación como un proceso bidireccional, en que cabría un diálogo constante entre el diseño y la implementación. Esta visión permitía superar la clásica distinción entre *el político* (diseñador) y *el burócrata* (implementador) acuñada por Woodrow Wilson en 1887 (citado en Hupe & Hill, 2016:105).

Este modelo desde abajo hacia arriba, permite asumir que quienes implementan la política van ajustando en la práctica el diseño efectuado en términos abstractos. Con ello, se permite analizar el proceso de formación de la política como el diálogo e interacción constante entre la razón del diseño y el poder de la toma de decisión (Hupe & Hill, 2016:107).

Con todo, ambos modelos siguen teniendo por supuesto básico una división clara y certera entre las etapas que experimentaría una política. Y ello pues, tradicionalmente se ha visto el proceso de *policy* bajo una concepción secuencial, que distingue ciclos o etapas de desarrollo de la política. Esta mirada supone que: (i) existiría un orden cronológico, donde las intenciones anteceden a las acciones; (ii) habría una línea causal lógica, en que los objetivos de la política definen los instrumentos, y que estos instrumentos determinan sus resultados; (iii) esta asunción trae un esquema jerárquico inherente: el diseño de la política sería más relevante que su mera implementación (P. L. Hupe & Hill, 2016).

Esta visión cíclica de la política ha cumplido, tradicionalmente, fines heurísticos y pedagógicos de alto alcance. Sin embargo, ha sido criticada por perder de vista a la política como un proceso único y considerar las falencias de la política como el error o falla en alguna (o todas) de las etapas implicadas (Roth, 2008, p. 77); como también por dificultar los estudios sobre la implementación de políticas, en que se cree que existe un momento determinado en el tiempo en que el diseño se encuentra completo (P. L. Hupe & Hill, 2016:109).

### **El marco interpretativo de la implementación**

A contrario del marco secuencial propio del enfoque positivista, que aborda al *policy making* como un proceso racional con etapas claramente diferenciadas y sucesivas, el marco interpretativo de las políticas públicas ve al proceso del *policy making* como uno en conjunto, de constante movimiento, en base a la continua interacción e interpretación que hacen los actores involucrados en ella al momento de implementarla (Leyton Navarro, 2020, p. 40).

Bajo esta concepción, se suprimen postulados básicos de la mirada tradicional, que ve a la política como un concepto estático y definido, elaborado por agentes racionales y objetivos. Esta superación de los postulados tradicionales del positivismo permite asumir la existencia de una serie de factores y variables que inciden en el plano real, haciendo imposible su conocimiento de manera total y acabada (Roth, 2008, p. 72).

Por otro lado, se asumen como premisas que vivimos en un mundo social que se caracteriza por la multiplicidad de interpretaciones, en el que las personas actúan en función de sus creencias y preferencias, las cuales no logran ser identificadas por aspectos objetivos sino que requieren de una lectura en la que, inevitablemente, se incorporan las propias creencias del analista (Bevir & Rhodes, 2011; Yanow, 2000).

El surgimiento de este enfoque interpretativo confronta a la visión clásica del proceso de *policy making*, que asume a la política como un mandato claro, fácilmente comprensible y directamente aplicable por los burócratas, quienes se encargarían sólo de ejecutar lo que sus superiores encomiendan (Hill & Hupe, 2002, p. 42). En este tipo de investigaciones, el proceso de *policy making* se asume como uno dinámico, que se desarrolla a través de la interpretación que se va haciendo de la política en distintos niveles, por distintos actores que, a su vez, se desenvuelven en distintos lugares (Balén & Leyton, 2016, p. 3). Es por ello que la política mutaría constantemente, tomando la forma que los actores de ese momento interpretan de ella (Leyton Navarro, 2020, p. 40).

La importancia del uso de enfoques interpretativos en la investigación social es que permite estudiar, de forma sistemática, los significados y sentidos del objeto de estudio a partir de la comprensión de su contexto (Cuevas & Paredes, 2013, p. 5). Así, desde este enfoque, generalmente basados en metodologías cualitativas, mediante el análisis de entrevistas o de datos contenidos en forma de palabras, se pone el foco en el lenguaje (Cuevas, 2012, p. 115).

Bajo esta perspectiva, y a diferencia de los estudios racionalistas de la implementación, no existirían brechas ni fallas en la implementación cuando “se desvía” de su diseño, sino que corresponden a las traducciones e interpretaciones que los actores involucrados hacen de la política, articulada en palabras, que muchas veces es ambigua, poco clara o no es exhaustiva. De aquí radica la importancia de conocer cómo operan dichas creencias, interpretaciones y valoraciones que hacen los actores llamados a participar en el proceso de *policy* (Leyton Navarro, 2020).

Desde el enfoque interpretativo del análisis de *policy* asumido, se vuelve crucial entonces indagar sobre las interpretaciones, sentidos y significados que hacen los actores que, tradicionalmente, son radicados al ámbito de ejecución de la política sin mucha participación en su proceso decisional. Esto se vuelve relevante si consideramos que, muchas veces, la política que reciben los implementadores, además de ser una respuesta racional a un problema público, es el producto de una serie de negociaciones político-administrativas. Este acuerdo político-administrativo, generalmente condensado en un documento político, puede tener reglas ambiguas, expresar la voluntad política de un solo actor tras el escritorio, o responder sólo al interés de alguna parte negociante que haya triunfado más que el resto en dicho acuerdo (Hill & Hupe, 2002:162).

En este sentido, el presente estudio pretende contribuir al desarrollo de investigaciones basadas en un enfoque interpretativo sobre la importancia del foco en los trabajadores y trabajadoras a cargo de la entrega final del bien o servicio público, independiente de su calidad laboral y naturaleza de su empleo, en el ajuste del diseño al momento de su implementación directa con los destinatarios finales, bajo el concepto acuñado por Lipsky (1980) de *street-level bureaucrats*, o bien, “burócratas de nivel de calle” (BNC).

### **La importancia de los burócratas de nivel de calle (BNC)**

Desde un paradigma racional, las investigaciones han intentado identificar y estudiar las actuaciones y omisiones de la autoridad pública, así como los procedimientos decisionales, los factores que incidían en él y los resultados que traían dichas actuaciones. Esta visión centrada en un modelo *top-down*, deja de lado el rol que juegan, cotidiana y materialmente, aquellas personas investidas con el deber de entrega (*delivery*) de la política.

El abordaje del análisis de política pública desde un marco interpretativo de la misma, ve a los actores involucrados en la política con una capacidad de agencia lo suficientemente autónoma como para ajustarla e interpretarla (Leyton Navarro, 2020). Lipsky (1980) fue quien inició la indagación sobre la influencia de los burócratas de nivel de calle en el proceso de *policy*, identificándolos como los funcionarios de escuelas, departamentos de policía y bienestar social, tribunales inferiores, oficinas de servicios legales y otros organismos cuyos trabajadores interactúan y tienen amplia discreción sobre la asignación de beneficios o de sanciones públicas (Lipsky, 1980:11, citado en P. Hupe & Hill, 2007:280).

Estos burócratas de nivel de calle cumplen la tarea principal de entrega o regulación de servicios públicos, en contacto directo con los ciudadanos y para lo cual requieren de algún nivel de formación específico. Estos profesionales del servicio público, consideran que hacen lo mejor posible dentro de sus medios, con circunstancias adversas y desarrollando técnicas que les permitan cumplir con su trabajo (Lipsky, 1980, p.12 en Hill & Hupe, 2021, p. 64). Además, estos BNC sufrirían una generalizada subestimación social sobre la cualificación de sus empleos, lo que impactaría, a su vez, en modestos sueldos (Hill & Hupe, 2021, pp. 183-185).

Lipsky (1980) plantea que los BNC recogen dos características particulares: (i) gozan de cierto nivel de autonomía respecto del control de la autoridad central, y (ii) que gozan de mayores o menores niveles de discrecionalidad en el ejercicio de su trabajo. Este trabajo se realizaría, además, bajo condiciones de recursos limitados y un fuerte deber de actuar (P. Hupe & Hill, 2007:281).

El uso de la discrecionalidad por parte de estos BNC, se ha planteado, no sólo sería inevitable, sino que además sería necesario y consustancial a cualquier mandato de aplicación de reglas, ya que permite a los trabajadores de primera línea dar cumplimiento a su deber de actuar bajo reglas que, muchas veces, son poco claras o que, derechamente, no consideraron dichos casos particulares al momento del diseño (Leyton Navarro, 2020; Evans & Hupe, 2020; Hill & Hupe, 2021, p. 190).

Sobre la autonomía, se ha planteado que los BCN gozan de ciertos márgenes de maniobra (Leyton Navarro, 2020), en los que actúan muchas veces de maneras no contempladas por la política o, incluso, contradiciéndola, para lograr alcanzar plenamente las expectativas de su trabajo, que se ven obstaculizadas por la propia estructura de sus puestos (P. Hupe & Hill, 2007:280).

Esta autonomía y discrecionalidad permiten a los BNC la estructuración de sus propias pautas de trabajo para lograr cumplir con su deber de actuación. Este tipo de prácticas se constituyen, a su vez, como herramientas para hacer frente a la presión constante de su trabajo, bajo circunstancias que son consideradas, por la literatura, como extremas (sueldos relativamente bajos, un número considerable de clientes que demandan atención, una supervigilancia constante y/o una absoluta falta de soporte) (Lipsky, 2010 en M. Hill & Hupe, 2021, p. 186)

Dentro de ellas, está lo que Lipsky (1980) denominó como *coping strategies*, que es la estandarización de respuestas frente a problemas o situaciones que se enfrentan repetidamente en el trabajo cotidiano.

El abanico posible de trabajadores/as que cumplan con las características de los BNC permite diferenciar categorías en base a autoridad, ingresos o estima social. En este sentido, por ejemplo, pese a que una enfermera y un doctor estén tratando a los mismos pacientes y estén contratados por el mismo hospital, corresponden a subcategorías distintas: pues sus relaciones de trabajo no son completamente idénticas (Hill & Hupe, 2021, p. 186). Asimismo, existen roles que pueden ser considerados como burócratas del nivel de calle, sin que lleguen a conocer al cliente (Maynard-Moody & Portillo, 2010, p. 6).

Estos trabajadores del nivel de calle, independiente del área o trabajo en que se desenvuelvan, se vuelven un grupo de interés de estudio dentro del análisis de *policy*, ya que presentan un relacionamiento directo y cotidiano con la ciudadanía, dentro de espacios de trabajo en los que gozan de márgenes importantes de discrecionalidad y, con ello, cuentan con posibilidades reales de reformular la política (Laguna et al., 2018:11). Bajo esta concepción, los burócratas de nivel de calle se constituyen en reales *policy makers* desde sus respectivas áreas de trabajo (Leyton Navarro, 2020:41).

Resulta importante lograr identificar si es que los trabajadores de primera línea en la ejecución de medidas y sanciones penales juveniles presentan algunas de las características descritas por la literatura, para identificar los espacios o instancias con los que cuentan para ajustar la política a nivel operativo. Asimismo, el análisis de las interpretaciones particulares de los implementadores del nivel de calle permite identificar si los modos, prácticas o resultados están en sintonía con las interpretaciones que tuvieron los actores involucrados en el diseño de la política.

### **Marco de análisis de gobernanza multi-nivel**

Hill & Hupe plantean que el análisis y estudio de la implementación no debe olvidar nunca la distinción que separa el mundo de la teoría con el mundo de la práctica. En este sentido, la función de la investigación académica, antes que pretender ser prescriptiva de la acción pública, cumple una función de alumbramiento sobre determinados elementos de la política que sirvan para enfrentar la recurrente pregunta de la función pública: ¿cómo debo hacer lo que debo hacer? Por esto resulta necesario reconocer los distintos contextos que operan en la política, para poder identificar elementos dentro de ellos que puedan incidir en la gestión de su implementación (Hill & Hupe, 2021, p. 140).

El análisis de implementación de políticas entiende a la implementación como capaz de asumir diversas formas, pero manteniendo siempre como sustrato que su delimitación se encuentra relacionada a las tareas definidas para gestionar la “gobernanza operacional” de la política (Hill & Hupe, 2021, pp. 151, 157).

El concepto de gobernanza se basa en el supuesto de que el gobierno es un agente necesario pero no suficiente en la dirección social, por lo que se requiere del involucramiento de otras capacidades para abordar los problemas sociales (Aguilar, 2007). En Chile, la adopción del modelo de Estado subsidiario incorporó a la ecuación de la acción de gobierno una serie de mediadores, volviendo la entrega de bienes y servicios públicos un escenario en el que participan agentes públicos, la sociedad civil y el mundo privado (Cunill–Grau et al., 2017; Cunill-Grau & Leyton, 2017).

La delimitación conceptual de *gobernanza* es compleja, pues su tratamiento en la literatura ha sido extenso y variado. Sin perjuicio de ello, y siguiendo el marco de análisis propuesto por Hill & Hupe, asumiremos al concepto de gobernanza como los caminos y formas en que los impactos colectivos son producidos dentro de un sistema social, comprendiendo dentro de ella los diferentes niveles de acción y las distintas variables que influyen en su rendimiento (2021, p. 30).

Frente a la complejidad de niveles, actores y escenarios en los que se va desenvolviendo la política, los autores proponen una matriz de encasillamiento de las distintas actividades (*activity clusters*) que desarrollan actores (individuales o colectivos), en distintos niveles y escalas de acción, durante el proceso de implementación. Para ello, los autores distinguen tres escalas de acción: Sistema, Organización e Individuo, como herramienta analítica que permite aislar la estructura a la que afecta una determinada decisión o acción, independiente de la capa administrativa en la que se encuentren los actores involucrados (Hill & Hupe, 2021, pp. 176-177).

Estas tres escalas de acción operarían, a su vez, en distintos niveles de gobernanza: la gobernanza constituyente, relacionada al diseño institucional, los arreglos institucionales y la internalización valores y normas en la escala individual; la gobernanza direccional, con actividades relacionadas a las tareas del diseño regulatorio de la política, su dirección y mantención, y la aplicación de reglas en el caso concreto; y, por último, la gobernanza operacional, que correspondería a las actividades que gestionan el cumplimiento y realización de la política.

La implementación corresponderá, entonces, a todas las actividades que se desarrollan en el nivel de gobernanza operacional de la política.

Tabla N°5 Mapa de niveles y escalas de actividades de gobernanza

<b>Nivel de acción</b> <b>Escala de acción</b>	<b>Gobernanza Constituyente</b>	<b>Gobernanza Direccional</b>	<b>Gobernanza Operacional</b>
<b>Sistema</b>	Diseño institucional	Creación de la regulación general	<i>Gestión de la trayectoria de la política</i>
<b>Organización</b>	Diseño de arreglos interinstitucionales	Dirección y mantención	<i>Gestión de las relaciones</i>
<b>Individual</b>	Internalización de valores y normas	Aplicación de reglas al caso concreto	<i>Gestión de contactos</i>

Fuente: elaboración propia en base a (Hill & Hupe, 2021, p. 174)

En concreto, la implementación operativa de la política corresponderá a la gestión de la trayectoria de la política (en la escala de sistema), como gestión de las relaciones interorganizacionales (en la escala organizacional), y como manejo de los contacto internos y externos (en la escala individual).

Según lo expuesto, para el análisis sobre el modelo de implementación del nuevo SNRSJ, se utilizará el marco analítico propuesto por Hupe & Hill, centrándonos en las dimensiones y factores que inciden en el nivel de gobernanza operacional del nuevo servicio, para intentar identificar algunos elementos subyacentes en el diseño y en la opinión de BNC sobre su futura implementación.

En este sentido, el análisis de contexto abarca los distintos niveles de interacción en la gobernanza operacional (Hill & Hupe, 2002, pp. 184-186):

- En primer lugar, se debe considerar la configuración de la política, lo cual abarca a los espacios gubernamentales y de las principales instituciones relacionadas, en que existe una atención y una responsabilidad legítima por el conjunto. Corresponde “al espacio en que se deciden las reglas de decisión”, donde se define el contenido de la política y los arreglos organizacionales que se requieren para ella (Hill & Hupe, 2021, p. 175). A través de esta categoría de análisis se pretenden responder sobre la **gestión de la trayectoria de la política** (*managing trajectories*). Esto abarca preguntas sobre la formación de la política, y si responde más a características de una construcción de un mandato, a la generación de marcos de actuación o al llamado a los actores involucrados a construirlo.
- Una segunda categoría de análisis recae sobre los entornos institucionales, relacionado a la **gestión de relaciones** (*managing relations*), de los servicios, de sus estratos, el carácter propio de la autoridad y la manera en que se relacionan entre sí. Busca identificar si la relación en la escala organizacional responde a un sistema de mando basado en la autoridad,

a un sistema mediado por relaciones de oferta y demanda, o bien a algún sistema de trabajo en red.

- Por último, y en el escenario del nivel de calle, el proceso de implementación puede considerarse a un tipo de organización como la principal responsable, pero en muchos casos ocurre que se requiere de la cooperación, formal o material, de otras organizaciones. En este sentido, se plantea que pueden variar los estilos de implementación al momento de su ajuste en el nivel micro o de calle, según la forma de que tengan las organizaciones involucradas de aplicar las reglas y los recursos, además de los esquemas interpretativos que manejen. La pregunta es si, en la **gestión de contactos** (*managing contacts*), las organizaciones presentan una orientación a la aplicación de normas, una orientación de servicio, o bien, una orientación de consensos.

### **Accountability y modos de gobernanza**

Dado que los espacios de autonomía y de discrecionalidad son difícilmente controlables (Lettinga & Moulijn, 2004, citado en P. Hupe & Hill, 2007), y pueden influir directamente en los resultados de la política, la respuesta tradicional ha sido apuntar a restringirlos a través de más reglas, mayor control y procedimientos de rendición de cuentas más estrictos (P. Hupe & Hill, 2007, p. 291).

Estos controles, en términos generales, tienen puesto su foco en resultados cuantitativos de resultados y de las coberturas alcanzadas por las intervenciones de políticas de índole social, pero no se centran en las decisiones metodológicas o en los procesos que llevan a cabo estos profesionales de nivel de calle (Leyton Navarro, 2020, p. 43).

En base a lo anterior, y asociado al concepto de *accountability*, Hupe & Hill recogen tres modalidades de rendición de cuentas (P. Hupe & Hill, 2007):

- a) Rendición de cuentas público-administrativa: asociada a un enfoque más *top-down*, es vista como la *accountability* a los órganos políticos;
- b) Rendición de cuentas profesional: refiere a la rendición de cuentas que se hacen frente a los pares, asociado a un enfoque más horizontal. Esta puede venir de la institucionalización propia de la profesión (por ejemplo, un código de conducta profesional), o bien, en la interacción que tienen con otros pares, sean o no de la misma profesión.
- c) Rendición de cuentas participativa: a través de las interacciones individuales o colectivas que tienen con la ciudadanía.

El surgimiento y evolución de estos mecanismos de rendición de cuentas sobre los BNC incorporó al modelo de Lipsky el análisis del contexto en el que se desenvuelven los trabajadores de primera línea, lo que considera la forma de gobernanza que siguen sus propias organizaciones.

Según sea el tipo de organización implicada en la implementación de una política, y los profesionales a cargo de ella, la gestión de la implementación de una política variará empíricamente (Hill & Hupe, 2002, p. 162). Por ello, para el diseño de sistemas de implementación es necesario conocer el tipo de organizaciones que participarán en ellos.

En base a distintos aportes teóricos sobre los modos en que las organizaciones hacen cumplir sus normas (Etzioni, 1961; Lindblom, 1977; Colebatch y Larmour, 1993; y Parsons, 1995), Hill & Hupe (2021, pp. 148-151) proponen una tipología de modos de gobernanza que permitiría el análisis de las organizaciones implicadas en el proceso de implementación de una política:

#### **1) Modo de gobernanza por autoridad**

En la gobernanza por autoridad, la acción gubernamental se centra en la regulación y en la imposición. Tiene una base constitucional y una justificación democrática para la posición monopólica del gobierno, quien dirige, estructura y participa en todas las partes del ciclo de gobernanza. La función principal de las autoridades político-administrativas es tomar decisiones directivas y hacer que se cumplan adecuadamente. Aquí el Gobierno tiene un rol de máxima autoridad a cargo o *Chief Executive Officer (CEO)*.

## **2) Modo de gobernanza por transacción**

Bajo este modo de gobernanza, el gobierno se encarga de crear marcos de actuación para que otros actores participen, velando porque su participación se cumpla y lo haga dentro de los marcos definidos. Para ello, supone que se establezcan relaciones previas entre oferta y demanda pública, ocupando el Gobierno un rol de maestro del mercado, que dirige la estructura, la regula y la fiscaliza. Bajo este modo de gobernanza, el gobierno ejerce una función de Inspector (*Market master*).

## **3) Modo de gobernanza por persuasión**

Según el modo de gobernanza por persuasión, resulta fundamental invitar a otros actores a participar. Aquí el gobierno participa como un director de cine que, en el set, sugiere a los actores y actrices cómo realizar su trabajo, pero que desaparece durante el rodaje, permitiendo que la construcción de resultados sea un proceso colectivo y participativo. Bajo este modelo es esencial la visión y el desarrollo de una base de consenso. Aquí el Gobierno tiene un rol de “Director” (*Réggiseur*).

Estos modos de gobernanza propuestos permiten contar con una tipología teórica sobre la cual analizar la manera en que las organizaciones se estructuran, en la forma que se desenvuelven en entornos variantes, y según qué tipo de actividades desarrollan. De todas formas, los autores advierten que la idoneidad de uno u otro modelo dependerá de las características de las circunstancias involucradas en cada caso particular.

Es por ello que, para juzgar la idoneidad específica de un modo de gobernanza, los autores advierten que es necesario primero observar dos condiciones previas: (a) el nivel de ambición o de voluntad política (qué tanto interés tiene en dirigir la política); y, (b) el grado de independencia del agente gubernamental implicado (cuál es su capacidad para gestionarla de manera autónoma). Plantean, a modo de ejemplo, que si existe un alto nivel de ambición y un alto nivel de independencia, un rol de *CEO* resulta más apropiado al Gobierno; por el contrario, con un alto nivel de ambición, pero un bajo nivel de independencia, el modo de gobernanza por persuasión podría resultar más adecuado (Hill & Hupe, 2021, p. 150).

Con todo, la idoneidad del modelo específico de gobernanza estará influida, entonces, en base al grado en que el nivel directivo de la política tenga voluntad política y competencia administrativa para su manejo, pudiendo aparecer uno u otro como más adecuado.

Producto de lo anterior, los autores asocian los tipos de organización a tres modelos de gestión de su implementación: Modelo de Cumplimiento (*Enforcement*); Modelo de Rendimiento (*Performance*); y, Modelo de Coproducción (*Coproduction*) que analizaremos a continuación (Hill & Hupe, 2002, 2009, 2014, 2021).

## **Modelos de gobernanza operacional**

Para lograr etiquetar un modelo de gestión de la gobernanza operacional de una política deben analizarse los tres niveles indicados (gestión de trayectoria de la política, gestión de relaciones y gestión de contactos) para identificar si existe o no una congruencia entre ellos.

A cada modo de gobernanza se le asocia una perspectiva de gestión que resulte congruente, dentro de las cuales se describen las actividades de gobernanza operacional en cada nivel de interacción político-administrativo (Hill & Hupe, 2021, pp. 151-152):

**1) Modo de gobernanza de autoridad → Modelo de Cumplimiento (*Enforcement*)**

Así, para el modo de gobernanza de autoridad, la perspectiva de gestión congruente sería la perspectiva de Cumplimiento (*Enforcement*).

Como características, se ve al mandato público (*input*) como algo central, donde debiera contenerse una determinación clara y específica de los roles y las responsabilidades sobre cada una de las tareas de la política, anticipando según dónde, cuándo y por quién deba ser aplicada.

En cada una de las escalas de acción, el modelo de Cumplimiento presentaría las siguientes características:

- La gestión de la trayectoria de la política espera que la formulación y el proceso decisional sobre las leyes y programas de la política tenga una clara asignación de responsabilidades.
- La gestión de relaciones interorganizacionales requiere que el mandato público señale con claridad las tareas y esferas de competencia.
- La gestión de contactos se hace mediante procedimientos estandarizados, donde se busca asegurar su cumplimiento, demostrar liderazgo, motivar y fomentar la interiorización del trabajo, así como proporcionar entrenamiento y formación en el trabajo.

**2) Modo de gobernanza por transacción → Modelo de Rendimiento (*Performance*)**

En el caso del modo de gobernanza por transacción, la perspectiva de gestión congruente corresponde a la perspectiva de Rendimiento (*Performance*), que tiene como característica central basarse en la gestión de productos (*outputs*) más que de cumplimiento de normas.

- Sobre la gestión de la trayectoria de la política, se espera que exista una creación de relaciones e interfaces institucionales y de marcos de actuación apropiados.
- Sobre la gestión de relaciones, se vuelve central como actividad la mejora de convenios y de cumplimiento de contratos.
- Sobre la gestión de contactos, en el nivel individual se dirige hacia fortalecer y mantener una orientación al servicio, buscando cumplir con los objetivos de productos.

**3) Modo de gobernanza de persuasión → Modelo de Coproducción (*Coproduction*)**

Por último, para el modo de gobernanza de persuasión, la gestión de gobernanza operacional congruente se denomina Coproducción (*Coproduction*), que pone su foco en la gestión de resultados (*outcomes*) como logros compartidos.

- Sobre la gestión del trayecto de la política, la configuración de la política se deja a discreción de otros actores, invitándoles a participar.
- La gestión de relaciones se centra en desarrollar colaboraciones para la implementación (*implementation partnership*).
- Sobre la gestión de contactos, este modelo busca mejorar la profesionalización de quienes colaboran, y en institucionalizar la participación de los/as clientes.

A continuación, se presenta una tabla resumen del cruce factores a considerar para el análisis: el nivel de ambición y de independencia sobre la política, los modos de gobernanza, los modelos de gestión de implementación y los niveles de interacción de la gobernanza operacional:

Tabla N°6 Resumen de modelos de gobernanza operacional

Circunstancias			
Nivel de ambición (interés)	++	+/-	++
Nivel de independencia (capacidad)	++	-/+	--
Modo de gobernanza	Autoridad	Transacción	Persuasión
Rol de Gobierno	Director Ejecutivo (CEO)	Inspector (Market master)	Director (Régisseur)
Actividades del Nivel Operativo			
Gestión de la trayectoria de la política	Construcción de mandatos explícitos	Creación de interfaces	Apelar a la responsabilidad
Gestión de relaciones	Claridad en las tareas y competencias	Fortalece el cumplimiento de contratos	Construye colaboraciones
Gestión de contactos	Liderazgo y cumplimiento	Resultados y orientación al servicio	Profesionalización y participación
Modelo de gestión de implementación (gobernanza operacional)	Cumplimiento	Rendimiento	Coproducción
	Gestión a través del mandato ( <i>inputs</i> )	Gestión a través de productos ( <i>outputs</i> )	Gestión de resultados como logros compartidos ( <i>outcomes as shared results</i> )
Mecanismo central	Reglas	Contratos	Confianzas

Fuente: elaboración propia a partir de (Hill & Hupe, 2002, p. 186, 2021, p. 152)

Esta manera de abordar el análisis de la implementación, como actividades y relaciones que se llevan a cabo por actores, de distintos sectores y niveles de gobierno, permite analizar las relaciones y acciones gubernamentales en clave vertical y horizontal para conocer los potenciales resultados obtenidos de dichas interacciones (Leyton et al., 2017, p. 6).

Frente a una realidad variable, diversa y ambigua, durante el proceso de implementación se debiera acudir a diferentes estrategias de implementación, dentro de las cuales los encargados/as de llevarla a cabo operarán también como un control adicional de las deficiencias que la política pueda arrastrar desde su configuración político-administrativa (Hill & Hupe, 2021, p. 154).

Es posible, tal como reconocen los autores, que existan incongruencias entre los elementos con los que el analista deberá saber lidiar. Con todo, se debe tener en consideración que la aplicación de determinados elementos pertenecientes a un modelo de gobernanza operacional puede generar tensiones en un ambiente cuyas lógicas siguen a un modelo distinto (Hill & Hupe, 2021, p. 156).

El propósito es, entonces, lograr alumbrar algunos elementos que, desde el proceso de diseño político-administrativo y desde la visión de quienes son llamados a su implementación en el nivel operativo, puedan ser característicos de algún u otro modelo de gestión de gobernanza operacional facilitando la orientación de su implementación.

## **Intersectorialidad**

Como dimensión relevante del análisis de gobernanza, y como parte estructurante del nuevo SNRSJ y la política asociada, existe una fuerte referencia a la intersectorialidad de la acción gubernamental.

Al igual que la delincuencia juvenil, existe un reconocimiento creciente de la multiplicidad de dimensiones que presentan muchos problemas sociales, asumiendo dentro de las políticas enfoques integrales e inclusivos en la política (Cunill-Grau et al., 2015).

La intersectorialidad permite que surjan mejores soluciones que las que podrían idear separadamente los sectores involucrados. Para que ello ocurra, es necesario reconocer las ventajas comparativas que ofrece cada sector (asumir la interdependencia) e identificar los factores que inciden en su relación (factores organizacionales, contexto y cultura organizacional, *accountability*, entre otros) (Cunill-Grau & Leyton, 2017).

Desde esta perspectiva, integrar la relación entre los distintos sectores exige, además de la entrega de bienes y servicios al mismo público específico, una articulación en la atención de las causas y necesidades de los problemas sociales que intentan enfrentar. Es decir, los sectores deben ponerse de acuerdo en una actuación conjunta, para mejorar un problema actual (Cunill-Grau, 2014).

Los grados de integración dependerán del nivel de inclusividad (que corresponde al desarrollo de actividades conjuntas, desde el diseño hasta la evaluación dentro del ciclo heurístico de las políticas públicas), así como de la mancomunidad (que dice relación con el compartir los recursos institucionales, las responsabilidades y las acciones) que presenten las instituciones (Cunill-Grau et al., 2013). La intensidad en la vinculación depende, a su vez, de los propósitos perseguidos por la política, y no puede volverse un fin en sí mismo pues, no siempre se requiere de intersectorialidad para enfrentar un problema (Cunill-Grau, 2014).

Por último, existen grandes tensiones en este ámbito, dada la participación público-privada que existe en la ejecución de medidas y sanciones penales, y que se mantendrá bajo el nuevo SNRSJ.

Si bien la presente investigación no tiene por objeto delimitar el grado de intersectorialidad que se espera de la política, su uso se encuentra en el objeto del nuevo SNRSJ, así como es un principio de la actuación del Estado bajo el nuevo Sistema de Garantías. Su definición aplicada, delimitación y estudio en la aplicación en el Sistema de Justicia Juvenil son aún materias pendientes de investigación.

## Capítulo IV: Marco metodológico

### Diseño metodológico y tipo de estudio.

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

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

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

### Población y unidades de análisis

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

En este sentido, se estructuran distintos perfiles de unidades de análisis, relacionados al marco teórico utilizado para la presente investigación. Las unidades de análisis corresponden a los siguientes perfiles y se asocian a las siguientes propiedades:

Tabla N° 7: Unidades de análisis de la investigación

Unidad	Propiedades
Actor participante del diseño	Persona que haya participado en el diseño legislativo o administrativo del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ)
Actor participante de la implementación, desde un cargo directivo	Persona que participará, efectiva o potencialmente, en la implementación del trabajo que realizará el nuevo SNRSJ, desde SENAME o desde la dirección de algún programa ejecutado por OCA
Actor participante de la implementación, desde el nivel de calle	Personas que trabajarán, efectiva o potencialmente, en la implementación directa con jóvenes infractores/as, desde el nuevo SNRSJ o desde las OCAs

Fuente: elaboración propia.

### Descripción de técnicas cualitativas utilizadas

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

De esta forma, para conocer la visión y opinión de los principales actores relacionados, el levantamiento de información se realizó mediante entrevistas individuales semiestructuradas a informantes clave, definidos en base al diseño muestral que más adelante se expone.

Esta técnica de investigación puede describirse como la conversación que guía un investigador con una persona que cuenta con algún tipo de conocimiento sobre el objeto o fenómeno que se pretende analizar, a través de una pauta de entrevista, que orienta pero no determina, pudiendo adaptarse según las respuestas que vaya entregando la persona entrevistada. De esta forma, se busca levantar la información que tiene el entrevistado, sin intervenir en ella (Valles, 2007).

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

En segundo lugar, para los objetivos que requieren conocer el diagnóstico y apuestas construidas durante el proceso de diseño del nuevo SNRSJ, se realizó un análisis documental y de contenido, mediante la revisión, sistematización y análisis de información contenida en fuentes escritas, primarias y secundarias.

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

Por último, se llevó a cabo un Grupo Nominal de Trabajo con actores involucrados en el diseño, pertenecientes al MINJUDH. Esta técnica cualitativa de levantamiento de información permite obtener respuestas que surgen como consensos en la interacción que realizan distintas personas sobre decisiones que no pueden o no conviene ser tomada por una sola persona (Sánchez et al., 2021). La pauta de este grupo nominal se acompaña dentro de las pautas del Anexo B.

Para el presente estudio se realizó un análisis de contenido sobre la información levantada desde las dos técnicas cualitativas previamente descritas.

El análisis de contenido es una técnica cualitativa de investigación que busca describir, de manera sistemática y ordenada, el significado de los datos cualitativos. En este sentido, permite reducir el material cualitativo recopilado por el investigador, realizar un orden sistemático mediante la construcción de categorías y códigos, y es flexible, en el sentido de ajustar siempre la construcción de categorías y códigos al material disponible a analizar (Flick, 2014, p. 170). El árbol de los códigos construidos se acompaña en el Anexo C.

### **Delimitación de la muestra.**

Para conocer la visión de los principales actores relacionados al sistema de ejecución de medidas y sanciones contenidas en la Ley N°20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, y así cumplir con el objetivo específico N° 1 planteado en el proyecto investigativo, resultó necesario delimitar la muestra a quienes estuvieran implicados en el futuro SNRSJ.

Para ello, se planteó como criterio de inclusión una vinculación con el proceso de *policy* del nuevo SNRSJ. Por el contrario, como criterio de exclusión se definió un criterio de experiencia,

delimitando la muestra a personas que contaban con, al menos, un año de experiencia en el Sistema de Justicia Juvenil.

Definidos los criterios generales de inclusión y de exclusión, para la delimitación muestral se utilizó una metodología no probabilística intencionada, buscando la paridad en la participación, para apreciar diferencias en los relatos entre profesionales del sexo masculino y del sexo femenino, así como una representación territorial preferente de las Macrozonas Norte y Centro del país, en función de la implementación progresiva explicada en el Capítulo de Marco Normativo.

Estas variables (paridad y territorialidad) fueron incorporadas, junto a la definición de perfiles, en una matriz tipológica que permitió definir objetivamente el número necesario de entrevistas para dar cumplimiento al objetivo específico asociado.

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

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

**a) Rol en el proceso de *policy*:**

Esta variable se compone de tres perfiles diferenciados según la relación que se tenga con el proceso de implementación del nuevo SNRSJ:

a.1. Diseño: persona que tenga o haya tenido participación en el diseño del nuevo servicio, radicado particularmente en el MINJUDH, a partir del mandato legislativo contenido en el proyecto de ley que más adelante se analizará;

a.2. Implementación desde un cargo directivo: persona que se encuentra potencialmente llamada a la futura implementación del nuevo servicio, sin ser parte de su diseño, desde una posición directiva, ya sea dirigiendo un centro SENAME o la ejecución de un programa del medio libre;

a.3. Implementación nivel de calle: persona que, sin ser parte del diseño, trabajará efectiva o potencialmente en la implementación directa con jóvenes infractores/as, desde el nuevo SNRSJ o desde las OCAs, en cargos como Profesional Encargado de Casos (PEC) de centros de SENAME, o de asesores técnicos y delegados/as del medio libre.

**b) Sexo**

Junto a ello, se consideran las variables de Sexo (masculino/femenino), intencionado un diseño muestral equitativo y con representatividad paritaria entre la muestra. La justificación de la búsqueda de paridad en la muestra dice relación con el interés de identificar elementos diversos en los discursos de profesionales del nivel de calle de los distintos sexos.

**c) Territorio**

Tal como se adelantó, y dado que la implementación del nuevo SNRSJ comenzará por la Macrozona Norte, se priorizaron aquellas personas que se desempeñaban en alguna de estas regiones, así como de la Macrozona Central, al contar esta última con la mayoría de los programas y jóvenes atendidos/as a nivel nacional.

A continuación, se grafica la matriz tipológica del diseño muestral, que nos permite definir el número de entrevistas necesarias a realizar para asegurar un levantamiento que sature teóricamente

y que dé garantías de un grado de representatividad cualitativa, asegurando paridad de género y diversidad territorial.

Tabla N° 8: Matriz tipológica de diseño muestral

<b>Sexo</b>	<b>Masculino</b>	<b>Femenino</b>	<b>Total</b>
<b>Rol</b>			
<b>Diseño</b>	2	2	4
<b>Implementación nivel directivo</b>	2	2	14
<b>Implementación nivel de calle</b>	5	5	
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>18</b>

Fuente: elaboración propia, en base a (Valles, 2007).

De esta forma, se plantea un terreno enfocado en recoger la opinión principal de aquellas personas que la literatura ha definido como burócratas de nivel de calle (BNC), que corresponden tanto a los implementadores desde nivel directivo o jefatura así como los de intervención directa en cualquiera de los sistemas. La información aportada por los actores relacionados al diseño del nuevo SNRSJ será la que complemente a la información obtenida por vía documental.

### **Plan de análisis**

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

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

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

En un primer momento, se realizó el levantamiento documental de aquellos antecedentes escritos pertinentes al objeto de estudio, definidos como tales, aquellos que dijera relación con el Sistema de Justicia Juvenil nacional, con el proceso de transición institucional entre el SENAME y el nuevo SNRSJ y, particularmente, en aquellas dimensiones relativas al modelo de implementación de este último y sus principales diferencias e innovaciones.

Se realizó también un mapeo de los principales actores relacionados y se inició el contacto con las instituciones y personas seleccionadas, para la coordinación de entrevistas y reuniones necesarias.

El trabajo de campo, como segundo momento, consistió en el levantamiento documental, mediante la solicitud de información vía transparencia pública de los estudios llevados a cabo por el MINJUDH. En el Anexo D se acompañan las solicitudes realizadas y respuestas recibidas. Asimismo, se llevó a cabo la realización de las entrevistas semiestructuradas a los actores clave identificados. La información levantada en entrevistas fue codificada y procesada mediante el uso

del software Atlas.ti, que permite organizar la información en función de los intereses de la investigación, a través de la construcción de categorías de análisis.

Por último, la etapa inferencial correspondió a la triangulación y análisis de toda la información cualitativa recogida, a través de la cual se podrán realizar inferencias y delinear conclusiones y recomendaciones para el futuro proceso de implementación y puesta en marcha de la nueva institucionalidad. La triangulación de la información se refiere al uso de las múltiples fuentes de datos recogidas a lo largo de la investigación para desarrollar una comprensión integral de los fenómenos (Patton, 1999).

Así, se utilizó la normativa internacional y nacional asociada, los informes y documentos relacionados al funcionamiento del Sistema de Justicia Juvenil, los documentos de diseño elaborados a solicitud o por el MINJUDH y el contenido de las entrevistas y del Grupo Nominal de Trabajo, efectuados a los actores relacionados al nuevo SNRSJ.

### **Terreno logrado y análisis de la información**

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de marzo a julio del año 2022. Las entrevistas se realizaron vía remota, a través de videollamadas, bajo consentimiento informado, con autorización para su grabación a fin de efectuar una transcripción certera y lo más ajustada al relato de la persona entrevistada.

Desde el inicio de la pandemia, el uso de plataformas digitales para la realización de investigación social ha ido en alza, y existen estudios que muestran sus ventajas y efectividad para el desarrollo investigativo en entrevistas y, particularmente, para el caso de los Grupos Nominales de Trabajo (Boland et al., 2022)

El terreno logrado consideró la realización de 19 entrevistas individuales, caracterizando la muestra de la siguiente manera.

*Tabla N°9 Muestra cualitativa de la investigación*

<b>Perfil</b>	<b>Rol</b>	<b>N° logrado</b>	<b>Total</b>
<b>Diseño</b>	Actor de diseño	1 (+4 en Grupo Nominal)	5
<b>BNC</b>	Directores/as Centro	3	17
	Profesionales Encargados de Caso (PEC)	3	
	Director/a Programa	2	
	Asesor/a técnico/a	2	
	Delegado/a	7	
<b>Total</b>			<b>22</b>

Fuente: elaboración propia.

Para el perfil de Diseño: se entrevistó a un profesional del MINJUDH. Además, se realizó un Grupo Nominal con 4 participantes (2 hombres y 2 mujeres). Todos/as corresponden a actores involucrados en el proceso de diseño del nuevo SNRSJ.

Para el perfil de Implementador desde cargo directivo: dentro de los cargos directivos se distingue entre:

- Directivo SENAME: se entrevistó a 3 Directores de Centros de Régimen Cerrado e Internación Provisoria. Dos de ellos también se habían desempeñado como Profesionales Encargados de Caso.
- Directivo OCA: se entrevistó a 4 personas con cargos directivos o de jefatura de un Organismo Colaborador, correspondiente a 2 Directores de Programa (1 hombre y 1 mujer) de la Macrozona Norte, y a 2 asesores técnicos de la Macrozona Centro. De ellos, tanto los Jefes Técnicos como el Director de Programa tenían experiencia como Delegados/as previamente.

Para el perfil de Implementador del nivel de calle: dentro de este perfil hay que distinguir entre:

- Profesional Encargado de Caso (SENAME): se entrevistó a 3 Profesionales Encargados de Caso (PEC) (2 hombres y 1 mujer). De ellos, 2 de la Macrozona Norte y 1 de la Macrozona Centro.
- Delegado (OCA): se entrevistó a 2 delegados y 5 delegadas de distintos programas (PLA, PLE, MCA, PSBC). Del total, 6 pertenecen a la Macrozona centro y 1 a la Macrozona Norte.

Finalizando el terreno, se llevó a cabo el Grupo Nominal de Trabajo junto a 4 profesionales del MINJUDH (2 hombres y 2 mujeres), involucrados en el proceso de diseño del nuevo SNRSJ.

En suma, se realizó un total de 19 entrevistas individuales y 1 Grupo Nominal:

Las entrevistas fueron transcritas y codificadas, a través de una codificación mixta, mediante el uso del software Atlas.ti para su posterior análisis.

En el Capítulo de Resultados se presentan algunos extractos de las entrevistas semiestructuradas desarrolladas. La presentación de los extractos se propone de manera que resguarde el anonimato de quienes participaron. Así, la identificación sólo indica el perfil (Actor involucrado en el diseño o BNC), el cargo (Director Centro SENAME; Director Programa; Delegado; PEC; Asesor técnico) y la Macrozona a la que pertenece, ya sea a la Macrozona Norte (MZN) o a la Macrozona Central (MZC), salvo en el caso de Director Centro SENAME, en que se individualizará de esa sola forma para evitar la posible individualización. Por la misma razón de resguardo a la confidencialidad, se utilizará en los extractos el género masculino, pues de no hacerlo, podría permitir la identificación de algunos/as informantes.

## **Limitaciones del estudio y proyecciones de profundización**

Dentro de las principales limitaciones del estudio tiene que ver con el diseño muestral que no consideró a representantes de la Macrozona Sur. Si bien una de las entrevistadas contaba con experiencia como delegada y Directora de programa en la región del Bío-bío, la aplicación de entrevistas semiestructuradas abordó la experiencia de trabajadores/as de la Macrozona Norte y Centro del país.

De igual manera, resultó mucho más difícil acceder a trabajadores/as dependientes de SENAME dispuestos/as a dar una entrevista, que en el caso de trabajadores/as del medio libre. En este sentido, existe una mayor representación de la muestra de profesionales de medidas y sanciones del medio libre que del régimen cerrado y semicerrado.

Con todo, desde un enfoque cualitativo, sus resultados y conclusiones no buscan representar ni proyectar la opinión general de todos los profesionales del nivel operativo, sino entregar elementos que emergen de sus relatos y experiencias.

Es importante también reconocer la limitación del estudio en no contar con la visión de jóvenes sujetos a medidas y sanciones de la Ley N°20.084, así como tampoco contar con la opinión de educadores/as de trato directo de los centros cerrados, semicerrados y de internación provisoria. Dado el paradigma asumido, de la burocracia de nivel de calle, y los objetivos planteados, se optó por priorizar la recolección de datos a través de la visión de quienes se adecuaban a las características planteadas desde la literatura.

El principal alcance que enfrentó el estudio fue el desconocimiento transversal de parte de los trabajadores/as de primera línea respecto al nuevo SNRSJ, que requirió de un temprano ajuste metodológico, para la realización de entrevistas. El hecho de que los burócratas de nivel de calle no conocieran las dimensiones del nuevo SNRSJ, del MIE o de la institucionalidad contenida en el Proyecto de Ley, no permitió contrastar posiciones respecto a la propuesta de diseño gestionada desde el MINJUDH. Por ello, se optó por indagar en el funcionamiento actual del sistema, desde el nivel operativo, a fin de ver si sus problemas y consideraciones tenían eco en el diseño de la política.

Queda como pendiente para investigaciones futuras profundizar en el análisis comparado, el desarrollo técnico y los fundamentos criminológicos del nuevo Modelo de Intervención Especializada, así como revisar las proyecciones de infraestructura, profundizar en el diseño de perfil de cargos y analizar el contenido de los estándares de calidad pensados para el nuevo SNRSJ. La cantidad de información contenida en los estudios obtenidos a través de Transparencia Pública, y que se incorporan como Anexo A, permite ahondar en cada una de las dimensiones que identifican como críticas para la implementación del futuro SNRSJ.

También se optó, por extensión y alcance de la investigación, no indagar en algunos aspectos innovadores de la propuesta legislativa del SNRSJ, en particular, la ampliación de la intervención mediante un programa voluntario de acompañamiento postpenitenciario, así como la incorporación de la mediación penal juvenil. Si bien ambas iniciativas suponen desafíos importantes en su adscripción al Sistema de Justicia Juvenil, estas no fueron identificadas por los BNC como dimensiones relevantes, siendo desarrolladas sólo a nivel de diseño.

## Capítulo V: Resultados

Emprender el proceso de *policy* es un desafío complejo para todos los actores involucrados. Desde el diseño, quienes recibieron el mandato político de su diseño muestran enfrentar, al menos, dos grandes presiones. Por un lado, deben cumplir con la voluntad, en tiempo y forma, de sus mandantes y, por otro, deben lograr satisfacer las expectativas de quienes serán involucrados en su ejecución. Desde el territorio, quienes reciben el mandato público de actuación, dentro de su rol en espacios de interacción directa con los/as destinatarios finales de la política, confrontan la idea del diseño con una compleja y carente realidad. Esto no es novedad. La necesidad de adecuación de la política desde los equipos locales en la implementación es de extendido conocimiento. Sin embargo, lo relevante detrás de esta verdad tan aparente, se esconde la decisión sobre cómo se asume y gestiona ese proceso de ajuste.

El enfoque interpretativo utilizado en la investigación permitió acceder y analizar elementos relevantes dentro de la mirada de los BNC, describir el contexto en el cual desempeñan su rol y conocer las opiniones que tienen sobre el proceso de instalación del SNRSJ.

La utilización de este enfoque permitió abordar un abanico de fenómenos que se presentan en el nivel operativo, tales como la compleja red de actores, instituciones y dinámicas en la que desarrollan su rol, las orientaciones de los mecanismos de rendición de cuentas que enfrentan y las variables que inciden en la manera en que abordan su labor. En base a ello se reafirma la centralidad e importancia de los equipos locales durante la implementación de las políticas

El Capítulo de Resultados se estructura, primero, con algunas consideraciones previas relevantes sobre la adecuación de los enfoques propuestos para la investigación y sobre características particulares de la política involucrada, que servirán de base sobre la cual mirar los hallazgos comprometidos en los objetivos de la investigación. El segundo subapartado desarrolla el análisis de gobernanza sobre el proceso de *policy*, bajo el modelo analítico propuesto por Hill & Hupe (2021), que anticipa elementos de gobernanza en el diseño y en la visión de implementadores del nivel de calle. El tercer subapartado presenta las dimensiones críticas diagnosticadas desde los actores relacionados, esto es, desde los documentos de diseño y la visión de sus actores involucrados, así como desde la mirada de los burócratas de nivel de calle (BNC), relevando las áreas compartidas y características o matices particulares que algunas presentan. El cuarto subapartado analiza las eventuales tensiones que podrían surgir durante el proceso de implementación. Por último, en el quinto subapartado se ofrecen algunas líneas generales de recomendación a propósito de los hallazgos.

### Consideraciones previas

Delegados, PEC y directores de programas y directores de centros de ejecución de medidas y sanciones penales juveniles presentan diversas características atribuidas por la literatura a los BNC. La investigación muestra cómo estos profesionales reconocen un imperativo público de actuación, dentro de un ambiente laboral adverso, de cara a los/as usuarios/as y bajo una presión constante por la naturaleza de la función, frente a la cual generan rutinas y pautas de trabajo que les permiten hacer frente a la carga laboral, dentro de lo cual se reconocen importantes espacios de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio del rol (Lipsky, 1980).

Su trabajo se enmarca en una red de interacciones y relaciones compuesta por distintos agentes e instituciones, ubicados en distintos sectores y niveles de gobernanza, siendo su atención demandada por distintos tipos de clientes a los que atender, y sujetos a una serie de mecanismos formales y menos formales de rendición de cuentas, que operan en nivel vertical (a través de

evaluaciones internas del programa o del Servicio) y a nivel horizontal (mediante instancias de discusión de casos entre pares y con otros profesionales) (Hill & Hupe, 2021; P. Hupe & Hill, 2007).

Su labor implica una alta carga emotiva constante, en la que además enfrentan episodios concretos que la agudizan. La mayoría de los relatos contienen experiencias, propias o ajenas, relacionadas a la violencia como una posibilidad real dentro de su trabajo. Esta exposición de la integridad, física y psíquica, es además tensionada por una percepción profesional de baja estima social sobre el trabajo que desempeñan y sobre la imagen que proyecta SENAME.

Del relato de BNC emerge un fuerte compromiso con el trabajo que desempeñan, un inevitable involucramiento humano con las historias de quienes atienden y una subvaloración de los riesgos a que se exponen durante las intervenciones.

Dentro de este escenario, enfrentan habitualmente la pregunta de cómo deben hacer aquello a lo que están obligados a cumplir:

- BNC (PEC MZC): *“Te metes en una vorágine de trabajo, donde te dicen qué tienes que hacer, pero no el cómo lo tienes que hacer. Entonces ahí empieza la creatividad de ver cómo empezar a jugar con los recursos que tienes, hacer malabares digamos”*.

Recurrir a este tipo de estrategias para lograr ejecutar el mandato de su deber público es parte del ejercicio que realizan los Directores de Centros de SENAME y los Profesionales Encargados de Caso que trabajan con ellos, así como Directores/as de Programas, asesores técnicos y delegados/as del medio libre, dentro de sus espacios de autonomía profesional, ejerciendo una discrecionalidad profesional que no sólo es inevitable, sino que también necesaria, ya que permite adecuar o traducir la política a la aplicación concreta (Leyton, 2020; Maynard-Moody & Portillo, 2010).

Dentro de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), releva la importancia de los espacios (más o menos formales) en que comparten sus casos con pares o superiores directos. A diferencia del resto de controles y evaluaciones, poder conversar sobre los problemas del caso o las posibles formas de abordarlo, así como también de las experiencias que viven con los/as jóvenes. Estas conversaciones individuales o ampliadas entre profesionales sirven, por un lado, como mecanismos de *accountability* profesional, y por otro, como importantes instancias de autocuidado profesional.

Estas consideraciones previas debieran tenerse en cuenta en la estrategia y el relato de la implementación.

## **El análisis de gobernanza**

Tal como se expresó en el Marco Teórico de la presente investigación, el análisis de gobernanza supone la comprensión del entorno en el cual se implementará una política, el grado de ambición e independencia que el gobierno tiene sobre ella, así como la identificación y análisis de las organizaciones que participarán en el proceso, pues, de sus propios modos de gobernanza se podrán extraer elementos que permitan orientar de una u otra forma el proceso de implementación (Hill & Hupe, 2021).

### **Ambición e independencia**

Aplicado al nuevo SNRSJ, el Ejecutivo con acuerdo del Congreso, discute la creación de un Servicio especializado en reinserción social juvenil, como parte de un proceso mayor de reforma del Sistema de Protección Integral a NNA del país.

En este mandato se establecen como objetivos promover la reinserción social de los jóvenes en conflicto con la Ley y disminuir los niveles de reincidencia de aquellos que han sido sancionados por la Ley N°20.084 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019d, p. 11).

El trabajo de diseño de los últimos tres años en el MINJUDH se centró en la construcción del Modelo de Intervención Especializado y, en base a él, se articuló la institucionalidad y el soporte necesario para dar cumplimiento con los objetivos que se plantea.

El proceso de creación e instalación del nuevo SNRSJ es reconocido como una tarea y compromiso político pendiente, ya que el trayecto recorrido de esta idea data de hace, al menos, 10 años.

Por esto, desde el equipo encargado del diseño del proceso de implementación del nuevo SNRSJ, existe una sensación de urgencia en su publicación y puesta en marcha:

- Actor de Diseño (DRS-MINJUDH): *“El 2010-2011 ya estaba dentro de los planes del gobierno la separación institucional, la creación de dos servicios distintos con dependencia institucional distinta (...) El año 2014 cuando asume el nuevo gobierno, se planteó la necesidad de dar continuidad a esa línea de separar el servicio en dos instituciones”*.

Sin embargo, la urgencia en el avance de este proceso depende también de las prioridades de cada gobierno. Bajo el escenario actual, con un nuevo gobierno, la instalación de autoridades y la incorporación de nuevos intereses y prioridades puede significar un reordenamiento de las urgencias.

Ahora bien, sobre el nivel de ambición que existe desde la acción gubernamental sobre la política, la orientación dada en la trayectoria de la política, a través de un diseño anidado a nivel ministerial, o el acompañamiento legislativo que se hizo al proyecto, o la rectoría y centralidad técnica que asume el SNRSJ en la política a través de un MIE, muestran elementos de un alto nivel de ambición en la dirección de la política.

Sobre el nivel de independencia que gozará, es posible colegir que existe una apuesta importante en una dependencia del futuro SNRSJ en distintos servicios, organizaciones e instituciones que aportarán en el cumplimiento de su propósito:

- Actor de diseño (DRS-MINJUDH): *“Aun cuando nosotros pudiéramos implementar un servicio de lujo y todo nos resultara perfecto -cosa que sabemos que no va a ser así-, sino contamos con el intersector los resultados tampoco van a ser favorables”*

Esta fuerte dependencia de otros sectores públicos y privados para lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos organizacionales plantea un bajo nivel de independencia.

### **Identificación y análisis de organizaciones**

Ahora, para el análisis sobre las organizaciones involucradas con el SNRSJ en el cumplimiento del propósito de reinserción social juvenil, dentro del nuevo Sistema de Protección Integral de Derechos de NNA, se reconocen tres grandes grupos: (a) organismos públicos de coordinación y soporte; (b) organismos públicos que prestan servicios; (c) organismos privados que colaboran con la ejecución.

#### **a) Organismos públicos de coordinación y soporte**

Este grupo comprende a la nueva institucionalidad aparejada al funcionamiento del nuevo SNRSJ y contenida en su Proyecto de Ley y en el Sistema de Garantías; en particular, al Consejo Nacional (CNRSJ), la Comisión Coordinadora (CCN), el Consejo de Estándares y Acreditación (CEA), los Comités Operativos Regionales (COR) y el Comité Interministerial

de Desarrollo Social. Sobre estos organismos no es posible efectuar un análisis de gobernanza organizacional, ya que aún no han sido creados ni puestos en funcionamiento.

Con todo, la definición legal de la relación, las tareas, las instancias de coordinación y de trabajo en conjunto que el SNRSJ tendrá con cada una de estas organizaciones, podría anticipar un modo de gobernanza basado en la autoridad, a través del cumplimiento normativo de los roles y tareas asignadas, particularmente respecto de aquellas organizaciones con las que el SNRSJ tendrá una mayor asimetría de poder (como respecto al CNRSJ, a la CCN y en el Comité Interministerial de Desarrollo Social).

#### b) Organismos públicos que prestan servicios

Dentro de este grupo, es posibles subdividirlos en dos grandes segmentos: organizaciones participantes del Sistema de Justicia Juvenil; y, organizaciones ligadas a la oferta pública de servicios relacionados a la reinserción social juvenil.

Asociadas al circuito judicial, los BNC identifican a los tribunales penales de justicia, al Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, Gendarmería de Chile y el propio SENAME. En este segmento, resalta la ausencia de coordinación con las Policías y una vinculación dispar a nivel territorial. Del relato de BNC, las instituciones implicadas en el circuito judicial se sujetan al cumplimiento de las tareas y procedimientos asignados por ley.

- BNC (Delegado MZC): *“Yo creo es que hay que partir por ahí, que el tribunal tiene que revisar caso a caso. El tribunal se dedica solo a ver el tipo del delito y cuánto tiempo es, y que el fiscal lo quiere condenar y el defensor lo quiere defender, pero no se toma en cuenta (la situación)”*.

Este cumplimiento de reglas y procedimientos responde a un modo de gobernanza basado en la autoridad, asociado a un modelo de implementación de Cumplimiento (*Enforcement*)

Dentro de la oferta pública vislumbran a los servicios de salud, los servicios educacionales, los programas complementarios de SENDA, SENCE y la institucionalidad relacionada la juventud, al deporte, el arte, la entretención y la cultura. Sobre estas instituciones, la estrategia ha sido la celebración de convenios institucionales, tal como analizaremos más adelante. En este caso, (por ejemplo, con SENDA, SENCE, Educación y Salud) el modelo de gestión de implementación respecto de ellas opera en base a uno de Rendimiento (*Performance*), mediante mecanismos de transacción.

#### c) Organismos privados que colaboran con la ejecución

Respecto a los organismos privados que colaboran con la ejecución de las medidas y sanciones penales juveniles, los grandes y casi únicos actores que aparecen en el ecosistema actual son las OCAs.

El trato que se ha tenido con OCAs ha sido en base a la licitación de programas, mediante la celebración de contratos que delimitan las obligaciones contraídas, y a través de Orientaciones Técnicas que fijan el marco de actuación dentro del cual deben ejecutar el trabajo de intervención. Todos estos elementos resultan propios de un modelo de gobernanza basado en la transacción.

Dentro de este grupo, un segmento identificado como ausente corresponde al sector privado con fines de lucro, que tiene posibilidades de ofrecer alternativas, particularmente, en el área de empleo, a través de capacitación, intermediación y contratación. Las experiencias de lazos y relaciones con empresas y el sector privado fueron identificadas como inorgánicas,

esporádicas y sujetas al contacto a nivel individual más que a nivel organizacional o de diseño del sistema.

La clasificación de las diversas instituciones y organizaciones que componen el ecosistema sobre el cual se desenvolverá el nuevo SNRSJ permite diferenciar características particulares de cada uno de los grupos que puede anticipar el mejor o peor funcionamiento de determinadas estrategias y formas de acercamiento y de trabajo.

De lo expuesto, en el caso de organismos públicos de soporte del nuevo SNRSJ pareciera más adecuado asumir la gestión de las relaciones con un enfoque de Cumplimiento (*Enforcement*); en el caso de los organismos públicos que prestan servicios para jóvenes, existen elementos más cercanos a un modelo de Coproducción (*Coproduction*); por último, en el caso de OCAs, el sistema se orienta hacia una gestión en base a productos, acomodándose a un modelo de Rendimiento (*Performance*).

En el caso de privados (con fines de lucro), las alternativas de la acción gubernamental para involucrarlos en la ejecución de la política son la fijación de reglas imperativas de participación (*Enforcement*), la celebración de acuerdos que regulen su manera de participar en base a incentivos (*Performance*) o la invitación abierta a construir confianzas y objetivos comunes de la colaboración (*Coproduction*).

### **Actividades de la gobernanza operacional**

Despejado el análisis sobre el grado de interés e independencia de la política, y luego de la identificación de las organizaciones que se encuentran involucradas en el proceso de implementación del nuevo SNRSJ, corresponde efectuar el análisis de gobernanza en base a las actividades de gobernanza operacional en las distintas escalas de acción.

#### **1. En relación al análisis de la *gestión de la trayectoria de la política***

Parte del análisis de contexto para la evaluación de modelos de gobernanza operacional adecuados a sus características, es preguntarse por la manera en cómo se abordó el proceso de configuración de la política, aplicado al nivel de gobernanza operacional. Ello supone responder a la pregunta empírica de qué actores hicieron qué y dónde (Hill & Hupe, 2021).

El mandato político-constitucional de reforma al Sistema de Justicia Juvenil, ha sido dirigido desde la Subsecretaría de Justicia desde el año 2011. Este trabajo ha significado, en estos últimos años, el diseño institucional y la regulación general contenida en el proyecto de ley que envió el Ejecutivo al Congreso el año 2017. Dentro de ella, la División de Reinserción Social asumió la gestión de la trayectoria de la política.

Dentro de esta escala de Sistema, se desarrollaron las tareas de diseño a nivel constituyente y direccional de la política, es decir, el diseño organizacional de las instituciones y la gestión de la trayectoria, lo cual se desarrolló mediante el desarrollo de estudios, la construcción del MIE, la calendarización de plazos, el diseño de arreglos institucionales necesarios, el levantamiento de necesidades, la proyección de gastos, entre otros.

Pese a contar un vasto desarrollo del trabajo, a la fecha de las entrevistas, no había sido compartido con quienes estarían llamados, desde el nivel operativo, a darle materialidad concreta de cara a jóvenes en conflicto con la ley penal.

- Actor de diseño (DRS-MINJUDH): “(...) *se toma la decisión de trabajar* (el diseño del nuevo SNRSJ) *un poco más a puertas cerradas, y posterior abrirlas. Esa apertura, o sea, si yo tengo que hacer algo de autocrítica, tampoco fue tanta, no hubo tanto espacio de participación*”.

(Entrevistador): “¿En qué consistió esa apertura?”

Actor de diseño (DRS-MINJUDH): “En ir mostrando presentaciones, reuniones”.

Si bien los actores relacionados al diseño reconocen como prioridad ir entregando certezas a los trabajadores/as del nivel operativo sobre lo que se viene, los BNC dijeron, transversalmente, no haber recibido información oficial sobre el proceso de cambio. Esto será profundizado en el subapartado siguiente, como una eventual tensión que aparece como resultado de la investigación.

Desde el diseño, la implementación se proyecta como una “fase del ciclo” que estaría determinada por la articulación que dé la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil (PNRSJ) y su plan de acción, así como “la bajada operativa que se le dé a nivel territorial” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019d, p. 13). Se asume que la gestión y el manejo de la implementación del nuevo Servicio debe venir de una instancia de coordinación centralizada, centrada en la adecuada gestión de recursos humanos y financieros, junto al desarrollo de equipos técnicos “que puedan dar cuenta de las dimensiones del proyecto de ley” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019c, p. 19).

Por otro lado, desde sus principales involucrados, este es mirado como uno que debiera asegurar una fidelización entre lo propuesto y aquello que se lleve a cabo, pero reconociendo espacios de flexibilidad, en virtud de una necesaria adaptación al contexto en que se despliegue:

- Actor de diseño (DRS-MINJUDH): “Un aspecto que es clave en este tránsito es la fidelidad de un diseño hacia una implementación, y puedes identificar con claridad cuáles son los elementos estructurantes de ese cambio de implementación, que son umbrales de calidad que son intransables, versus otros elementos que ciertamente van a ser necesariamente flexibles o ante una necesidad de adaptación al contexto”.

En este sentido, la orientación dada a la trayectoria de la política durante el proceso inicial de diseño muestra una orientación a definir previa y claramente los aspectos centrales, para luego proceder a una fase de difusión y ejecución por parte de los equipos locales del nivel operativo.

Los actores involucrados en el diseño describen la etapa actual de la política como una de “preimplementación”, en la que se encuentran diseñando las estrategias para dar a conocer al intersector el trabajo efectuado. Dentro de esta etapa actual, señalan haber ajustado la orientación que en un principio se habían planteado:

- Actor involucrado en el diseño (MINJUDH-DRS): “Cambiamos hartito el relato que habíamos previamente construido para el trabajo de los talleres (con el intersector). Inicialmente pensamos en una cosa muy dirigida, muy normada. Después dijimos ‘No, tenemos que empezar a transmitir más sentido de las cosas’, desde las lógicas donde construimos, desde no saturar con información, sino que dar más espacios de conversación”.

La investigación muestra una inclinación en la gestión de la trayectoria de la política, desde un enfoque inicialmente orientado a la construcción de mandatos para su posterior difusión, hacia uno en que se orienta a la apertura e interacción con otros actores, para abrir espacios de discusión con la intención de construir un lenguaje y sentidos comunes.

## **2. En relación al análisis de la gestión de relaciones**

Dentro de la gestión de relaciones, para efectuar el análisis debemos retomar la clasificación de organizaciones propuesta anteriormente.

Para los órganos públicos que operarán en la gobernanza de la PNRSJ, la orientación que propone el Proyecto de Ley responde a un sistema normativo, con definiciones de roles y niveles de jerarquía formal a los que responder que se manifiestan, particularmente a través de las composiciones de dichas instancias y el rol que le compete al SNRSJ en cada una de ellas. Con todo, el diseño responde un sistema de gobernanza multinivel con una coordinación nacional del Consejo Nacional, con apoyo de la Comisión Coordinadora Nacional, con una bajada a nivel regional mediante los Comités Operativos Regionales.

Sobre la creación de estas nuevas instituciones, la visión de actores relacionados al diseño prevé también una complejización del mapa de actores. Con la creación del servicio Mejor Niñez y con la publicación del Sistema de Garantías, se considera un sistema de gobernanza multinivel similar y paralelo al que articulará el SNRSJ.

- Actor relacionado al diseño (MINJUDH-DRS): *“Iniciamos el trabajo de empezar a abrir con los sectores la preparación del primer Plan de Acción. Pero en el primer minuto te encuentras que son los mismos actores que están sentados con Mejor Niñez y a la vez con la Subsecretaría de la Niñez, pensando en la Política Nacional de la Niñez, y también consideran a este sujeto (de atención del nuevo SNRSJ)”*.

La existencia de distintas instancias de coordinación intersectorial, puede afectar en el relacionamiento con las demás instituciones, la duplicidad de comunicaciones o acuerdos, o incluso disputa por la atención preferente, en una realidad de escasos recursos, para dar atención a las necesidades de una u otra población de NNA.

*Tabla N°10 Instancias intersectoriales de SNRSJ y Mejor Niñez*

<b>Nivel de coordinación \ Servicio</b>	<b>Servicio Mejor Niñez</b>	<b>Servicio Nacional Reinserción Social Juvenil</b>	<b>Principal tarea</b>
<b>Nacional</b>	Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez	Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil	Definición de la política
	Comisión Coordinadora de Protección (Ley N°21.302, art. 17)	Comisión Coordinadora Nacional	Coordinación intersectorial
<b>Regional</b>	Comisión Coordinadora de Protección Regional	Comité Operativo Regional	Coordinación territorial

Fuente: elaboración propia.

Sobre este tipo de organizaciones, el desafío en las actividades de gobernanza es lograr adecuar los procedimientos y normativas, según los adelantos que el servicio de Mejor Niñez ya haya iniciado en el trabajo intersectorial. La calendarización de las reuniones de las distintas instancias, los espacios físicos en que se realizarán, las formas de trabajo y de toma de decisiones son elementos relevantes a reconocer para el diseño de los propios, para así optimizar el aprendizaje institucional a estas nuevas instancias de trabajo coordinado, evitando la duplicidad y confusión de las tareas.

En el caso del relacionamiento que deben efectuar Centros y programas con los organismos públicos que prestan servicios, SENAME exige el cumplimiento de actividades relacionadas a la gestión de relaciones. Esta demanda se contiene tanto en los convenios de licitación, para las OCAS, como en las Orientaciones Técnicas de cada programa. Las exigencias se expresan en el aseguramiento de resultados, sin entregar reglas sobre cómo lograrlos. A modo de ejemplo:

- Orientaciones técnicas PLE: “Deberá asegurarse la asistencia del adolescente a un programa intensivo de actividades socioeducativas y de reinserción social en el ámbito comunitario que permita la participación en el proceso de educación formal, capacitación laboral, posibilidad de acceder a programas de tratamiento y rehabilitación (...) y el fortalecimiento del vínculo con su familia”.<sup>9</sup>
- Orientaciones técnicas PLA: “Se deben estructurar procesos de trabajo para ejecutar programas de intervención en los distintos niveles en coordinación con las instituciones externas que brindan servicios a los/las adolescentes”.<sup>10</sup>

Tal como se adelantó en el análisis de organizaciones, respecto del ecosistema en el que se desenvuelven las organizaciones a cargo de la ejecución de medidas y sanciones penales juveniles, el nivel de relación que tienen con el intersector varía en cada territorio.

En el caso de la gestión de relaciones con las instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Juvenil, en general, se generan más a escala individual, como actividad propia de los BNC en la gestión de contactos. Sobre estas instituciones, el relato de BNC no identifica vinculaciones formales en la escala organizacional, sino que desarrolla actividades de gestión de contactos con los demás profesionales con quienes interactúa en el escenario callejero. Esto se profundiza en el análisis de la gestión de contactos.

Sobre los organismos públicos que prestan servicios a jóvenes, existe una coordinación interinstitucional importante que es levantada a través de la celebración de convenios, siendo el Convenio SENDA-SENAME-GENCHI<sup>11</sup> el más reconocido y mencionado como parte de una articulación intersectorial.

La naturaleza de estos convenios muestra elementos de cumplimiento en base a reglas (obligaciones contraídas por las instituciones), pero también de gestión a través de productos, con una mayor orientación al servicio. Sin embargo, de los relatos de implementadores del nivel operativo surgieron cuestionamientos a la utilización de estos instrumentos como mecanismo central de gestión de las relaciones, cuya aplicación se reconoce como importante, pero limitada.

- BNC (Delegado MZC): *“Yo creo que debe haber una cosa más integral, intersectorial, porque esta cosa de los convenios de si tienen cupo o no tienen cupo, de verdad es una pérdida de tiempo de repente cuando un caso es súper urgente”*.

Desde la visión de futuros implementadores del nivel de calle, el trabajo intersectorial del SNRSJ con los demás organismos que prestan servicios públicos a jóvenes, tendrá como desafío lograr que se aborde la reinserción social juvenil como un sistema, para lograr procesos efectivos de intervención, que sean coherentes y de calidad.

- BNC (Delegado MZC): *“Entendiendo que son adolescentes y que hay que mirar el sistema como un sistema ecológico para poder realizar una intervención de calidad, deberías atender los focos más grandes: salud, educación, consumo, familia, salud mental (...) Entonces debería basarse en un modelo ecológico para entender la globalidad del caso”*.

<sup>9</sup> Orientaciones Técnicas Programa Libertad Asistida Especial, Anexo N°4 Formato Tipo de Convenio, cláusula Sexta.

<sup>10</sup> Orientaciones Técnicas Centros Cerrados, Capítulo IV, N°4.1.

<sup>11</sup> Convenio de colaboración técnica entre el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, SENDA, Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Menores y Gendarmería de Chile para la implementación 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, contenido en la Resolución Exenta N°841 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de fecha 13 de septiembre de 2016.

Si bien no debiera descartarse la celebración de convenios como parte de la gestión de relaciones, éstos debieran operar de manera más expedita, entregando mayor flexibilidad y agencia a las propias organizaciones involucradas desde el nivel operativo. Pensar, quizás, en fórmulas de convenios marco que regulen, en términos generales, los alcances del mismo y la manera de tomar acuerdos institucionales, permitiendo la generación de otro tipo de arreglos institucionales que se adecúen de mejor manera a la realidad de cada territorio.

Por otro lado, la investigación recogió experiencias locales de coordinación interinstitucional que podrían servir de base para el trabajo intersectorial que proyectará el nuevo SNRSJ. En el caso de Coquimbo, existen reuniones semestrales con el circuito judicial, reuniones mensuales con salud y educación y reuniones mensuales de justicia juvenil, donde se reúne SENAME y el resto de los programas.

- BNC (Director Programa MZN): *“(...) el hecho de estar una vez al mes, periódicamente reuniéndonos, revisando los procesos, evaluando los procesos de evaluaciones, hace que se vaya mejorando en la marcha de manera rápida, no se espera mucho tiempo para reunirse. Por lo tanto si hubieran dificultades, se pueden ir trabajando de manera casi inmediata. Y se va mejorando esta comunicación entre todos los actores que trabajamos en el circuito”.*

La existencia de estos espacios a nivel regional o local, son experiencias merecedoras de relevar y sistematizar a fin de proyectar el modo de abordar el trabajo intersectorial que desplegará el nuevo SNRSJ.

- BNC (Director Programa MZN): *“Se mantienen vigentes estas redes. Que estamos en conocimiento, que estamos presentes, estamos activos y estamos trabajando. Es un tema de redes, porque juntos podemos obtener mejores logros”.*

En base a la literatura, la importancia de las instancias de cooperación es que la información, los valores, intereses y opciones de actuación se encuentran disponibles para todos los trabajadores, ofreciendo ahí mismo mecanismos de control y de mejora de calidad (Evans & Hupe, 2020, p. 217).

Con todo, la visión desde BNC es que la gestión intersectorial no puede descansar tampoco únicamente en la existencia de contactos personales o voluntades individuales, sino que el trabajo coordinado debe responder a una forma institucionalizada de coordinación.

- BNC (Director MZN): *“Yo creo que (el trabajo intersectorial mejora) teniendo una política de redes que sea efectivamente sea de servicio a servicio (...) y no con el favor, que yo conozco a esta persona y por eso actúa o parece más rápido.”*

El trabajo de gestión de relaciones con otros organismos públicos que estarán a cargo de la oferta programática y de servicios del intersector, debería considerar las ya existentes instancias de trabajo en red, construidas en base a acuerdos y lógicas de colaboración institucional (cercano a un modelo de Coproducción), las cuales pueden ser complementadas de forma paralela a través de la vía de convenios (cercano a un modelo de Rendimiento).

En esta línea, el trabajo de diseño ha enfrentado la necesidad de un re-enfoque en la estrategia de construcción, durante el proceso de acercamiento a las instituciones del intersector.

- Actor relacionado al diseño (MINJUDH-DRS): *“Ya estamos en diálogos que vayan avanzando hacia una ‘pre coordinación’ entre los distintos sectores (...) nos vamos dando cuenta de que hay cosas, conceptos, lenguaje común que hay que empezar a manejar, un sentido sobre lo que es la reinserción social como una responsabilidad del*

*Estado en su conjunto (...) Cómo se comparte la responsabilidad del proceso de transición, es difícil de que se entienda a buenas y a primeras. Ya no vamos a trabajar en base a convenios, sino que en base a un plan de acción, coordinado, donde las metas los objetivos tiene que ser consensuados, y más o menos todos entendiendo lo mismo. Eso tiene que ver con un cambio que tiene que ver en cómo se está pensando la política pública en el contexto contingente y cambiante que estamos”.*

La apuesta formal por construir el intersector mediante mecanismos de convenios coexiste con los espacios, más o menos formales, de construcción del intersector mediante trabajo en red. Optar por una u otra vía será una decisión política que debiera considerar los elementos de gobernanza de cada institución.

En el caso concreto, el nivel de diseño se encuentra incorporando la necesidad de apuntar a la generación de un sentido común entre las instituciones involucradas, que permita la internalización de las funciones de cada una, y que actúe para el logro de metas compartidas. Todos estos elementos responden a un modelo de gobernanza operacional de Coproducción (*Coproduction*).

Para el caso de los organismos privados, en base a una mantención del sistema de tercerización en la ejecución, en base a un sistema de acreditación ex ante que habilita la participación en el sistema, sujetos al sistema de Compras Públicas que determinará los alcances del proyecto, son elementos que aconsejan una gestión de la implementación en base a un modelo de Rendimiento (*Performance*), lo cual supondrá para el SNRSJ asumir un rol de inspector, con la tarea de asegurar el cumplimiento de los contratos y evaluar en base a la gestión de productos. Coherente con ello, desde el diseño se reconoce la importancia de la supervisión, la existencia de buenas normas y de requisitos técnicos adecuados como base del buen funcionamiento del sistema de Compras Públicas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021b, p. 19).

### **3. En relación a la *gestión de contactos***

En el cumplimiento de estas actividades de la gobernanza operacional, las interacciones que se dan entre BNC y sus contactos son, en mayor medida, a nivel individual con los funcionarios/as de cada organización. La investigación muestra, desde el nivel individual, un microsistema en el que participan de jueces y juezas, defensores/as, fiscales, profesionales de otros programas de medida o sanción (en medio libre o cerrado) o de programas complementarios (programa ASE sobre educación, programa PAI sobre tratamiento de consumo problemático, y programa PIL sobre intermediación laboral, en general), profesionales de la red pública (trabajadores/as sociales, profesores/as, enfermeros/as, psicólogos/as, entre otros), funcionarios/as administrativos de otros servicios, de municipalidades, de empresas, entre otros roles, cargos y profesiones con las que deben relacionarse.

- BNC (Delegada MZC): *“Uno termina interviniendo más con la red que con el mismo niño. Yo hay redes con las que hablo prácticamente todos los días: ‘si te contestó a ti o no’, ‘si lo fuiste a ver’ y ‘qué te dijo’. El trabajo con redes es provechoso porque se aliviana harto la carga con las redes”.*

Dentro del trabajo de redes, los BNC deben gestionar a nivel territorial los contactos que mantienen y buscar constantemente otros nuevos, que logren cumplir con necesidades particulares que puedan presentar los/as jóvenes a su cargo. En este trabajo, dependen muchas veces de cómo sea la recepción y acogida por parte del funcionario/a de la institución requerida.

- BNC (Delegada MZC): *“Si tú pesquias una necesidad por parte de un joven o una joven, tú tienes que intencionar a aperturar la red (sic)”*

(Entrevistador): “Y ¿cómo llegas a eso? ¿cómo se da esa comunicación entre instituciones?”

BNC (Delegada MZC): “Mira, eso es como una lucha: tú googleas, sacas número y llamas (...) es súper precario. No es que haya una red. No, tú buscas número, llamas, te presentas y por eso, insisto, apelas a cómo te va acoger el otro. Si en definitiva va aceptar el tema de la coordinación, si te va a visualizar, si va a significar la importancia de lo que tú estás planteando. Entonces eso es súper diverso”.

Sobre los contactos con actores de organismos relacionados del Sistema de Justicia Juvenil que ya hemos mencionado, resaltan en especial las relaciones entre BNC con defensores/as penales públicos, en las que emergieron distintos niveles de interacción en las experiencias compartidas. En algunos casos existe una comunicación fluida con la defensa especializada, compartiendo información sobre las causas, realizando visitas a los centros o informando previamente sobre las diligencias; pero, en otros, se diagnostica una ausencia de comunicación.

En el caso de Gendarmería de Chile, las relaciones son más estrechas en el régimen cerrado. Allí, en un contexto de compleja gestión, comparten espacio profesionales de SENAME y funcionarios de Gendarmería. Sin embargo, existe también un nivel de vinculación del trabajo de delegados/as del medio libre, en relación a los procesos de intervención que deben llevar al interior de las secciones juveniles.

- BNC (Delegada MZC): “Ahí se genera una simultaneidad de causas: un joven que está cumpliendo sanción de menor y sanción de adulto. Entonces lo que hacemos nosotras es generar coordinaciones directas con los profesionales de CCP (Centro Cumplimiento Penitenciario). En este caso, por ejemplo, tenemos contacto con la asistente social o directamente con Gendarmería, para que nos autoricen el ingreso a las entrevistas presenciales con los chiquillos”.

En el caso del Ministerio Público no existe una relación institucional que emane desde la escala organizacional. Esto implica, en el escenario de calle, la ausencia de diálogo o instancias formales de colaboración entre persecutores y BNC. Ahora, desde la visión de los trabajadores/as de primera línea, no hay una opinión uniforme sobre la necesidad de una colaboración institucional con el Ministerio Público.

Sin embargo, un actor involucrado ofreció una experiencia positiva de coordinación con la Fiscalía, nacida desde un contacto individual, que permitió compartir información sobre la realidad del joven y coordinar las pretensiones del proceso penal con las del proceso de reinserción social:

- BNC (DIRECTOR SENAME): “(...) tenemos buena onda con la Fiscalía, tiene que ver con gestiones que uno ha realizado antes. A mí me tocaba asistir a audiencias, y el fiscal regional tomaba causas RPA. Entonces surgió este contacto, medio a lo amigote, que nos permite en algunos casos presentar la casuística. Ejemplo, para semicerrado básicamente, en algún momento tuvimos un chiquillo que estaba con un incumplimiento bastante grande. La visión del fiscal era: te vas quebrantado. Pero si quebrantaba el fiscal a este chiquillo, significaba que perdía pareja, perdía hijos y perdía trabajo, que es lo que estaba haciendo. Entonces llegamos, presentamos la casuística, el fiscal entendió y cuando nos presentamos a la audiencia de quebrantamiento, el fiscal desiste de la posibilidad de quebrantamiento entendiendo el cumplimiento especial que tenía el chiquillo en base a su objetivo”.

Sin duda, la falta de coordinación en la escala individual entre fiscales, defensores, jueces, policías, gendarmes y profesionales de la intervención redonda muchas veces en prácticas poco eficientes o que van en contra al proceso de intervención que los BNC de Centros y programas llevan a cabo.

Incorporar un diálogo entre intervinientes del proceso judicial, fuera de las audiencias, podría agilizar los procesos judiciales y volverlos coherentes y funcionales con los procesos de intervención.

En el caso de organizaciones públicas relacionadas a la oferta pública de servicios o bienes, existe un diagnóstico de poca presencia de algunos actores considerados como claves para apoyar el proceso de reinserción social, como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Instituto Nacional de Deportes (IND) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Si bien se describieron experiencias, los BNC las caracterizan como puntuales o intermitentes.

- BNC (Director Centro SENAME): *“En un momento SENCE estuvo con nosotros, hoy en día no. Estuvo (también) el IND haciendo algunos talleres y tenemos algunos talleres deportivos con algunas agrupaciones de ex futbolistas. Hemos tenido algunas otras entidades que han hecho capacitaciones en el ámbito del género, de sexualidad”*.  
(Entrevistador): *“¿Qué pasó con Sence y el IND?”*  
BNC (Director Centro SENAME): *“El IND tiene el desarrollo de actividades, creo que, a mitad de año, y SENCE no sé si va a estar este año, no sé”*.

Como experiencias puntuales a relevar, en algunos lugares se han generado redes, en base a la construcción de confianzas, con algunos actores territoriales que brindan soporte o servicios a los programas y centros, que pueden ser identificados como potenciales aliados en la mejora de condiciones o procesos para la intervención.

- BNC (Director Centro SENAME): *“Tuvimos en algún momento, que era importante para nosotros, (contacto con) la empresa que era encargada de los servicios eléctricos. Ante una necesidad de temas eléctricos yo recurría a ellos y no me cobraban ninguna cosa (...) (También) Bomberos, de apoyo directo (...) ellos ya vinieron a hacer un primer diagnóstico para que me certifiquen las redes húmedas y red de agua del Centro. Y la posibilidad, de que me puedan capacitar al personal en temáticas de seguridad desde la visión de Bomberos”*.

En esta misma línea, se plantea la necesidad de considerar al sector privado en el proceso de construcción de red intersectorial. Su importancia, tal como se ha planteado, radica en la potencialidad de abrir espacios para la capacitación y colocación laboral y en la necesidad de complementar el Programa de Intermediación Laboral (PIL) con la iniciativa privada.

- BNC (PEC-MZN): *“Antes cuando trabajábamos con los jóvenes se hacían convenios particulares con ciertas empresas. Me acuerdo que alguna vez trabajamos con la ferretería de acá, donde logramos incorporar jóvenes en diferentes trabajos. Por ejemplo, en carga, en la recepción. Logramos incorporar varios jóvenes, pero fue un trabajo que se hizo particular, de un contacto que existía y tuvo buenos éxitos”*.
- BNC (Director SENAME): *“Aquí lo que me hace falta es la corporación de promoción y desarrollo, hace falta el privado que esté presente en esta mesa (de trabajo sobre reinserción social con la SEREMI). ¿A quién le voy a ir yo a golpear la puerta? A un privado, eso es lo que hace falta aquí, que los privados se involucren en esto”*.

Del relato de BNC, es posible evidenciar la amplia red de instituciones, organizaciones y actores locales que participan del tejido relacionado a las medidas y sanciones de responsabilidad penal juvenil. Estos contactos gestionados desde la escala individual, muchas veces no son sostenidos desde la escala organizacional de las instituciones, se construyen desde las confianzas de las personas involucradas y se desarrollan por vías más o menos formales.

Pareciera aconsejable identificar y sacar provecho a las redes de contactos individuales existentes con algunas organizaciones, para otorgarles un sostén formal desde el nivel organizacional, que las proyecte y haga duraderas en el tiempo, trascendiendo a las voluntades individuales que las generaron.

En suma, del análisis de gobernanza operacional expuesto sobre el funcionamiento actual de la ejecución de medidas y sanciones penales en conjunto a las proyecciones contenidas en el Proyecto de Ley que crea el nuevo SNRSJ, se pueden vislumbrar algunos elementos característicos de los modelos de implementación, o de otra forma, de gobernanza operacional.

La combinación de un alto nivel de ambición con un bajo nivel de independencia puede sugerir, inicialmente, un modo de gobernanza de persuasión, a través de un modelo de gestión de gobernanza operacional de Coproducción (*Coproduction*).

En base a él, la gestión de la trayectoria de la política debiera orientarse hacia un trabajo de difusión con el resto de actores que debieran ser partícipes de su implementación, que apele a la responsabilidad – ahora también legal (Ley N°21.430) – que tienen en la coordinación y entrega de oferta pública para NNA, con especial atención en jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley penal.

Esta tarea, enmarcada en la escala de Sistema, dentro de la gobernanza operacional, recae en los órganos representativos que gestionan el proceso de la política. En el caso en particular del SNRSJ, la tarea encomendada al MINJUDH de llevar adelante el proyecto desde el Poder Ejecutivo los vuelve titulares de las actividades de gobernanza operacional destinadas a la creación de una red que, en base a la persuasión sobre su responsabilidad en la mejora de los procesos de reinserción social juvenil, defina y cumpla objetivos compartidos y colaborativos.

Ahora, desde la visión del diseño, es posible identificar actividades orientadas a la adopción de mecanismos más relacionados al modelo de Cumplimiento (*Enforcement*), particularmente en la decisión política inicial de construcción desde un enfoque más *top-down*, para una posterior ejecución por parte de los equipos locales. A pesar de lo anterior, el propio dinamismo del proceso ha replanteado la orientación inicial de los actores, basada en modelos de gestión de normas, hacia un enfoque más colaborativo. Este giro podría resultar más coherente con el alto nivel de ambición y bajo nivel de independencia de la política, que se expuso anteriormente.

Sobre la gestión de relaciones, actualmente se evidencian mecanismos de convenios (*Performance*) y la creación de instancias de trabajo en colaboración (*Coproduction*). Ahora, dado el análisis de organizaciones, se identifica una multiplicidad de instituciones públicas y privadas diversas, que sugieren que la estrategia sea, más bien, flexible y adaptable a los propios modos de gobernanza que el resto de las instituciones presenten.

Como se planteó, en el caso de organismos públicos integrantes del Sistema de Justicia Juvenil, su carácter formal, jurídico y materialmente jerárquico podría sugerir el acercamiento institucional mediante estrategias de cumplimiento normativo de un modelo de *Enforcement*, que es también la apuesta del equipo ministerial, confiando en las modificaciones legislativas que trae el Proyecto de Ley sobre las instituciones del Sistema de Justicia Juvenil. En el caso de las instituciones que prestan otros servicios públicos a jóvenes, la apuesta de los convenios está viéndose trastocada por la reorientación del diseño hacia la construcción de un sentido común con el intersector (*Coproduction*). Este trabajo de construir colaboraciones para la implementación, debiera apuntar también a relevar la existencia de los espacios colaborativos que operan hoy en día, muchas veces, fuera de los acuerdos formales para potenciarlos y proyectarlos. Por último, en el caso del sector

privado y el resto de instituciones clave que se encuentran ausentes, la acción gubernamental puede optar por orientarse a una inclusión mediante un mandato de autoridad, mediante un acuerdo negociado o a través de un consenso en construir objetivos comunes.

A nivel de contactos, gran parte de las construcciones de apoyos y colaboraciones nacen desde el nivel individual o local, incluso con el sector privado, desde un enfoque con características de colaboración y confianza (Coproducción). Esta gestión de contactos desde la escala individual, generalmente se da sin una estructura institucional más amplia. Existe una percepción de que la red intersectorial no debiera ser construida por cada delegado/a, organismo o programa, sino con un reforzamiento institucional que las proyecte en el tiempo. Si asumimos una coherencia del modelo de gestión de la implementación, en base a uno de Coproducción como se planteó anteriormente, la gestión de contactos se debiera orientar hacia la profesionalización de los mismos y a la organización de la(s) respuesta(s) institucional(es) que cada actor dará, dentro de su esfera de discrecionalidad, guiado por objetivos y creencias comunes.

La construcción de confianzas del modelo de Coproducción va en línea con el rol de Director (*Régisseur*) que debiera jugar el SNRSJ, en el que se deja al resto de actores actuar en base a los objetivos compartidos. Es por esto que, bajo este modelo de implementación, las actividades de gobernanza operacional requieren de la profesionalización de quienes forman parte del sistema, atendidos los altos espacios de discrecionalidad que existen.

La respuesta clásica ante altos espacios de discrecionalidad es tentarse por la proliferación de normas de cumplimiento, provocando una saturación de reglas que podrían, incluso, aumentar la discrecionalidad (Evans & Hupe, 2020, p. 411). Por ello, orientar la acción a la internalización y cumplimiento de procedimientos por parte del intersector (Cumplimiento), o a una mayor supervigilancia sobre los productos y modificación de los incentivos (Rendimiento), podría ser asumir un enfoque erróneo en la implementación de una red de trabajo intersectorial, atendidos los elementos de gobernanza que presenta el nivel operativo de la política.

Bajo el modelo de Coproducción, la rendición de cuentas debe verse como un fenómeno que se dirige hacia múltiples direcciones (Hill & Hupe, 2021, p. 156): mecanismos político-administrativos (la acreditación ex ante de organismos colaboradores podría ser un elemento de ello); mecanismos horizontales con pares y otros profesionales (por ejemplo, potenciando las instancias de discusión entre trabajadores/as); y, mecanismos de rendición frente a clientes y el resto de la sociedad (por ejemplo, potenciando los mecanismos de rendición comunitaria y de satisfacción usuaria).

Tal como se plantea en la literatura, este modelo de gobernanza operacional se adecúa de mejor manera a servicios que son complejos, con un alto grado de ambición, y que requieren un alto nivel de creatividad, con gran dependencia de otros agentes, donde se requiere de una relación y una comunicación dinámica y bidireccional entre quienes controlan y realizan las actividades (Hill & Hupe, 2021, p. 154).

### **Dimensiones críticas para la implementación del nuevo SNRSJ**

Sobre el diagnóstico e identificación de dimensiones que resultan críticas para el proceso, se puede afirmar que existen más acuerdos que desencuentros entre los problemas identificados como críticos del actual funcionamiento del sistema de ejecución de medidas y sanciones penales juveniles. Existe un exceso de diagnósticos sobre las falencias del sistema, identificado desde el diseño como desde la visión de BNC, sin que puedan apreciarse grandes cambios en el mismo. Desde la visión de los actores relacionados habría una “desesperanza aprendida” y los documentos

del diseño plantean un contexto de incertidumbre y desconfianza respecto a los cambios (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a, p. 32).

La variedad de problemas que aquejan al funcionamiento actual del Sistema de Justicia Juvenil se agrupan de manera tripartita, siguiendo las escala de acción de gobernanza, según si su dimensión apunta a una escala de Sistema (relacionados a la forma en que se configura la política), a la escala de Organización (relacionados a la dirección de la política y de las instituciones relacionadas) o en la escala Individual (relacionados al nivel “donde se espera que las cosas se hagan”) (Hill & Hupe, 2021).

Si bien existe una innegable interrelación entre los problemas que puedan operar en distintas escalas de acción, se articulan de manera separada con el fin de ilustrar desde qué nivel se espera que la solución sea impulsada. Con todo, el diagnóstico que se ofrece no pretende ser exhaustivo ni profundizar en cada uno de los temas que se encuentran profusamente estudiados, sino alumbrar determinados elementos o matices que surgieron en cada uno de ellos. Las diferencias que emergen entre la visión de diseñadores e implementadores acerca de aspectos críticos compartidos y no compartidos sobre la implementación del SNRSJ, serán desarrolladas en el subapartado siguiente.

A continuación, se describen los problemas por cada escala de acción, con una breve descripción que resume la manera en que es abordado desde el diseño y desde la visión de implementadores del nivel de calle. Se señalan los casos en que existe coincidencia en el diagnóstico entre ambas visiones, se identifican las soluciones que se encuentran previstas en el diseño o que proponen los BNC, así como también se relevan elementos de las visiones que se acerquen a alguno de los modelos de gobernanza operacional.

### **Problemas en la escala de Sistema**

Dentro de la escala de desafíos **en la escala Sistema**, las áreas más críticas evidenciadas tanto desde el diseño como desde la visión de los BNC, corresponden principalmente a las siguientes:

- Poca visión sistémica de la reinserción social juvenil

Como diagnóstico compartido entre la visión de actores del diseño y de los documentos elaborados durante su proceso, así como del relato de los implementadores/as del nivel de calle se ve una ausencia de acuerdo social e institucional sobre la reinserción social juvenil. Este problema a nivel de Sistema tiene distintas expresiones, constituyéndose como un tronco común del cual emanan distintas vías de falencias, problemas y desafíos que abordar.

- o BNC (Delegada MZC): *“La ley no está contextualizada hacia los jóvenes, hacia las necesidades. Hay muchos requerimientos de intervención individual, (pero) no se mira en cuenta que debe haber una intervención sistémica. Los factores de la delincuencia no son solo asociados a factores individuales, también tienen que ver con factores familiares, micro sociales, culturales, factores muy macro social. Entonces (la ley) no mira otro fenómeno más que el fenómeno individual”.*

De una falta de visión sistemática sobre la delincuencia juvenil deriva, por ejemplo, el desarrollo histórico de políticas sectoriales que han impedido asumir el problema como un fenómeno complejo, que responde a la concurrencia de diversas dimensiones y factores que inciden sobre el comportamiento y desarrollo de NNA. Esto incide en el bajo involucramiento institucional de los demás organismos públicos que no tienen por giro principal la atención de jóvenes en conflicto con la ley penal.

Esta falta de visión sistémica alcanza, también, otros ámbitos de la política relacionados a la poca difusión de información que existe, desde la institucionalidad, sobre la manera en que el Estado

aborda la delincuencia juvenil. Desde la visión de BNC se plantea una necesaria estrategia comunicacional institucional permanente que socialice a la comunidad el trabajo del servicio y las necesidades que presentan los jóvenes. Dentro de la comunidad, los/as propios jóvenes tampoco reciben información sobre los alcances de la Ley N°20.084.

- BNC (Director MZN): *“A mí me encantaría, yo hasta me ofrecería para ir por todos los colegios de la ciudad o de las otras comunas, ir explicando lo que es el nuevo servicio y la ley 20.084 (...) A mí me encantaría que todas las tardes en el colegio hablar con diferentes cursos, hablar con ellos y explicarles lo que es la ley 20.084, las implicancias, lo que significa estar privado de libertad, los efectos”.*

La necesidad de difusión busca cumplir objetivos de visibilización y también sensibilización. Parte del éxito en el logro de articulación territorial y acceso a servicios para jóvenes es apuntado, desde la visión de BNC, a darse a conocer.

Por último, y más ligado a la intervención, pero como parte de la falta de visión sistémica del proceso de reinserción, la intervención bajo el actual sistema se centra en el/la joven como individuo, olvidando el entorno cercano en el que se desenvuelve y, particularmente, a su familia. Esto fue levantado desde el relato de BNC y también por el diagnóstico del diseño (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, pp. 256, 268). Como respuesta a esto, desde el nivel legislativo, la familia tiene un rol importante y reconocido en el Sistema de Garantías y el MIE también identifica a la familia y al entorno cercano como un factor relevante del proceso de reinserción social (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a).

- Cambio en las características de jóvenes y en la comisión delictual

Pese a la tendencia que existe hacia la baja de casos, como se identificó en el Capítulo de Antecedentes, existe un acuerdo en el discurso de profesionales del nivel de calle sobre la actual complejidad criminógena que presentan los/as jóvenes atendidos/as. Dentro de esta complejidad se describe una mayor expresión de violencia, tanto en el trato como en los tipos de delitos, y un consumo problemático de nuevas drogas de diseño (particularmente *tussi* y psicofármacos).

- BNC (PEC MZN): *“Cuando yo ingresé al centro a trabajar, por ejemplo, el tema era la coca, los más mal mirados pasta base y la marihuana era como cigarro (...) En cambio ahora, tenemos cabros que consumen pastillas. Un cabro que comete un delito empastillado es muy distinto a un joven que tiene otro tipo de consumo, ahora nos están llegando cabros con el tussi. Se nos varió el perfil.”*

Particularmente, dentro de este tema, se levantó como aspecto crítico a considerar la inexistencia de modalidades residenciales de tratamiento de drogas para mujeres menores de edad.

Otro fenómeno relevante asociado a las características de jóvenes usuarios/as del sistema, tiene que ver con el mayoritario porcentaje de personas mayores de edad cumpliendo sanciones juveniles. Sobre este tema, existe una tensión al interior del propio nivel operativo sobre cómo abordar su intervención. En el caso del régimen cerrado, existe preocupación por la permanencia en centros juveniles que propone el Proyecto de Ley. En el caso del régimen abierto, intervenir jóvenes en secciones juveniles de cárceles supone hacer visitas a dichos centros, en espacios hostiles para la intervención y sin una preparación adecuada para abordarla.

Además de lo anterior, existe una tendencia creciente en la representación de población LGBTIQ+, que emergió en los relatos de profesionales y que también fue recogido en el trabajo de diseño, como sugerencia de funcionarios y como componente del enfoque de género del nuevo MIE (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a, p. 267,380).

Estas tendencias han incorporado nuevas características y necesidades que demandan para los profesionales otro tipo de capacidades técnicas y habilidades humanas para la intervención.

- Falta de especialización de los actores del Sistema de Justicia Juvenil

Existe acuerdo desde la visión de BNC como desde el diseño que los avances en especialización, desde la implementación de la Ley N°20.084, alcanzaron en el circuito judicial sólo, y parcialmente, a la Defensoría Penal Pública a través de la creación de la defensa especializada en responsabilidad penal adolescente. Este avance institucional no ha sido replicado, o al menos no ha sido reconocido como tal, en el caso del Poder Judicial y del Ministerio Público (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a, p. 293). Existe, de forma compartida entre la visión del diseño y de trabajadores/as de primera línea en que se debe priorizar a dichas instituciones en este trabajo.

Sumado a lo anterior, existe también un levantamiento de necesidad de especialización en GENCHI. Ello no sólo derivado de una compleja relación en la convivencia que se da en los centros cerrados, sino también a propósito de las necesidades de intervención que presentan las personas ubicadas en las secciones juveniles de los recintos penitenciarios.

- Falta de formación profesional especializada

Esto se relaciona con la falta de una mirada sistémica sobre la reinserción social juvenil que no ha facilitado el diálogo con universidades e instituciones educativas para fomentar la especialización curricular de las carreras sociales relacionadas (psicología, trabajo social, sociología, terapia ocupacional, entre otras). El objeto de esta especialización debe considerar, especialmente, la práctica y contacto profesional con los espacios de intervención.

- o BNC (Delegada MZC): *“Cuando partes en esto hay como un desacuerdo con los instrumentos que puedas traer o las habilidades. Porque nada de lo que te puedan haber enseñado en la preparación académica, en la universidad, es lo que finalmente ejerces acá en el rol, cumpliendo este desempeño.”*

Existe un diagnóstico compartido sobre la exigencia de certificaciones académicas (diplomados y magíster) como insuficientes. El acento para el trabajo de intervención se pone en la experiencia en trabajo con población de riesgo, que los/as profesionales sepan manejar situaciones críticas y que cuenten con habilidades humanas suficientes para constituirse como referente en el proceso de intervención de un/a joven en conflicto con la ley penal.

Para incorporar la preparación y desarrollo de este tipo de habilidades en la formación de futuros/as profesionales, junto a profundizar en el conocimiento teórico y normativo que se requiere, existe un acuerdo entre la visión del diseño y la visión de BNC en trabajar junto a las universidades para avanzar en la formación especializada (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a, p. 336).

- Sistema de financiamiento en base a subvención

Como parte constitutiva de la ejecución de medidas y sanciones penales desde la entrada en vigencia de la Ley N°20.084 es la participación público-privada, cuya existencia, vale decir, no fue cuestionada ni levantada como crítica desde la opinión de trabajadores/as de primera línea. Relacionado a ello, sí es considerado como un ámbito crítico del funcionamiento actual del Sistema de Justicia Juvenil el pago mediante subvención, establecido en la Ley N°20.032. Este sistema es

una dimensión crítica del funcionamiento, compartida desde la visión del diseño como de implementadores/as de primera línea.

Sus consecuencias, incentivos e impactos que tiene en la estabilidad laboral de trabajadores/as y programas se encuentran latamente desarrollados en los documentos del diseño (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a, p. 250), así como también del relato de los BNC.

El sistema de subvención, desde la visión de implementadores, se volvía más urgente con la tendencia actual de baja de casos mencionada anteriormente, en relación al cambio en las características de la criminalidad juvenil. Esta baja en la atención provoca un aumento en la incertidumbre sobre la viabilidad económica de los proyectos y estabilidad laboral de los/as profesionales.

Tal como se adelantó en el Capítulo de Marco Normativo, el Proyecto de Ley considera el término del régimen de subvención con un traspaso al sistema de contratación bajo la Ley N°19.886 de Compras Públicas. Lo anterior no era conocido por los BNC, salvo excepciones,

Durante una de las entrevistas, se le comentó de este cambio en el régimen de financiamiento a una delegada de un programa en la Macrozona Central:

- BNC (Delegada MZC): *“(…) para que te hagas una idea, (la subvención) es estar en un proceso de trabajo a venta por comisión, y (el cambio de financiamiento significa) pasar a un sueldo fijo. Y eso es sumamente importante, porque descomprime mucho los equipos porque tienes que pensar que en este sistema que estamos, lamentablemente si yo no logro la intervención con el chico, y no te hablo de una intervención de calidad, sino que de verlo y encontrar la firma, están en juego todos los sueldos de los profesionales, la continuidad del programa y la continuidad de todos los niños que pertenecen al programa.”*

Dentro de los cambios propuestos al funcionamiento actual de la ejecución de medidas y sanciones penales juveniles, el cambio de financiamiento es, probablemente, el gran acierto ante la visión de BNC. Tanto desde el diseño como desde la visión de BNC, muchos de los problemas asociados a la falta de condiciones materiales para el desarrollo del trabajo de los profesionales de intervención tienen que ver con la inestabilidad financiera de los proyectos, que busca ser solucionada a través de esta medida.

### **Problemas en la escala de Organización**

**En la escala Organizacional**, los problemas compartidos por la visión del diseño y de BNC, sobre el actual Sistema de Justicia Juvenil en sus distintas instituciones participantes, relaciones y dinámicas corresponden, en general, a:

- Ausencia de un modelo que dirija la intervención

Directamente ligado con la falta de visión sistémica de la reinserción social juvenil, uno de los diagnósticos levantados desde el diseño y de la visión de BNC es la ausencia de una dirección técnica que uniforme los procesos de intervención y permita una evaluación de los resultados, en base a la construcción de objetivos y metas claras y compartidas.

Relacionado con esta falta de directriz técnica, existe también una pluralidad de modelos y tipos de instrumentos socioeducativos que se utilizan durante la intervención, dificultando la continuidad y evaluación del trabajo de intervención. Entre estos, los BNC nombran a los informes de tribunales, el formato del Plan de Intervención, el informe del Plan de Trabajo, las actas de análisis de caso y las actas de compromiso de complementariedad.

- BNC (Asesor técnico MZC): “(...) *todos tienen distintos instrumentos diagnóstico, tienen todos distintos formatos de planes de intervención, ¡todos funcionamos diferente!*”.

Este problema es compartido con la visión del diseño, en que se diagnostica la diversidad de enfoques, metodologías e instrumentos como una falencia del funcionamiento de la ejecución de medidas y sanciones (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, p. 217).

Frente a este problema, la solución propuesta desde el mandato legal y cuyo diseño se entregó al MINJUDH, es la incorporación de un Modelo de Intervención Especializado (MIE). Tal como se indicó, la construcción del MIE fue lo central en el diseño del nuevo SNRSJ y el resto de instituciones, soportes y recursos proyectados.

El MIE reemplazará a las OOTT, define etapas, plazos y actividades concretas, según la evaluación y gestión del caso, que abordará elementos diferenciadores definidos, y se registrará a través del nuevo Expediente Único de Ejecución. Lograr la adopción de este nuevo conjunto de reglas, desde la visión del diseño, se reconoce como un problema crítico dentro del trabajo de implementación.

- Actor relacionado al diseño (MINJUDH-DRS): “(Sobre el nuevo MIE) *el criterio de trabajo es un juicio profesional estructurado. Hay un espacio, pero dentro de una estructura, y eso tampoco a todo el mundo le acomoda.*

Entrevistador: “*¿Qué cosa no les acomoda, la estructura o el espacio?*”

Actor relacionado al diseño (MINJUDH-DRS): “*La estructura. Más bien quieren tener mayor libertad respecto de la toma de decisiones, pero como te decía yo, hay que gestionar un sistema y las decisiones también tienen que tomarse en base a antecedentes concretos. Eso también de trabajar cómo se va a implementar esto (...) que el Servicio establezca con mayor claridad y exigibilidad las reglas del juego tampoco va a ser algo simple en el proceso de implementación. Que establezcamos desde el Servicio, por ejemplo, una batería de instrumentos de evaluación, estándares para los planes de intervención, no es algo que les vaya a acomodar a todos desde un inicio*”.

A diferencia de la resistencia que desde el diseño se anticipa en la implementación del nuevo MIE, la investigación permite evidenciar que la adopción de reglas estructuradas para el intervención, reconociendo espacios de actuación, responde a una de las expectativas que plantean profesionales del nivel de calle.

Si bien estos trabajadores/as reconocen y valoran los espacios de autonomía y discrecionalidad en el ejercicio de su rol, muchas veces extrañan una directriz más concreta antes que la apertura e indeterminación que alegan de las actuales orientaciones técnicas (OOTT).

El hecho de que sea una necesidad levantada también desde los BNC es un buen augurio para su trabajo de difusión, capacitación e internalización por parte de los/as profesionales que debe ser aprovechado. Por ello, se vuelve crucial definir los procesos difusión y capacitación sobre los cambios que propone el nuevo MIE respecto al trabajo que actualmente desarrollan los profesionales de primera línea del Sistema de Justicia Juvenil.

- Variables que inciden en la intervención

Como dimensión crítica se evidencian las distintas variables que exigen una diferenciación de la intervención.

En primer lugar, tanto desde el diseño como BNC reconocen las características distintas que presenta el régimen cerrado y semicerrado, a cargo de SENAME directamente, respecto de las sanciones y medidas que se ejecutan en el medio libre, a través de OCAs. Por ejemplo, a nivel de diseño se levanta como diagnóstico una diferencia importante en la coordinación del intersector con programas SENAME versus programas ejecutados por OCAs, lo cual incidiría en desmedro de la intervención de un segmento de jóvenes por sobre el otro (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, p. 239).

En segundo lugar, y tal como se adelantó, existen diferencias entre la población menor de edad, versus aquella que cumplió la mayoría de edad, pero sigue cumpliendo sanciones juveniles. Esta necesidad de diferenciación, por presentar características distintas para la intervención, fue levantada también desde el diseño (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, p. 255) como de la visión de BNC, que deben intervenir a mayores de edad en centros cerrados de SENAME o en secciones juveniles de GENCHI:

- BNC (BNC MZN): *“(…) se nos repite mucho este fenómeno: chicos que son penalizados siendo menores de edad y que la trayectoria continúa, cumplen la mayoría de edad, cometen un delito y ¿qué se produce? Que empiezan a emerger estas nuevas sanciones, sanciones de adultos y, un tema no menor en los espacios de intervención, ahí nos tenemos que enfrentar a este otro sistema que es distinto al de nosotros, que es el sistema para adultos”*.

En tercer lugar, el factor territorial también incide en la caracterización de los/as jóvenes sujetos de atención del futuro SNRSJ. Un tema en particular dentro de este ámbito, tiene que ver con la competencia territorial de los programas. En algunos casos, la agrupación territorial puede implicar algunas dificultades para la intervención. Por una parte, la extensión territorial genera una dificultad en el traslado de profesionales, volviendo poco eficiente el uso del tiempo en largos traslados. Por otro lado, y particularmente en los territorios más grandes, se agrupan sectores que pueden presentar características diferentes. El punto levantado desde los BNC es que ello obliga a tener una experticia en distintas realidades, contrario un enfoque más especializado, además de que obstaculiza los procesos de intervención, genera amenazas de episodios de violencia en Centros o programas y levanta mayores necesidades de infraestructura, para la debida segregación al interior de los establecimientos.

Por último, y dentro del régimen abierto de medidas y sanciones, se debe diferenciar entre los distintos programas que componen la oferta programática, pues presentan jóvenes con necesidades y características diversas, según el relato de los profesionales.

Como respuesta a estas variables que inciden en la intervención, el MIE estructura las actividades de manera diversa dependiendo de las características que presente cada caso. Tal como se recoge en los documentos del diseño, el Modelo define tres “determinantes diferenciadores de la intervención”: conducta delictiva, elementos culturales y sociodemográficos, y circunstancias vitales de cada joven, en base a los cuales adapta las áreas de intervención según las necesidades específicas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 31).

Queda por conocer la manera en que se aplicarán estos determinantes diferenciadores de la intervención, y si lograrán abarcar las distintas variables que fueron levantadas tanto del diseño como desde la visión de implementadores.

- Bajo nivel de coordinación del intersector

Tal como se describió en el análisis de las organizaciones involucradas en el nivel organizacional, se diagnostica una ausencia de un intersector involucrado en las tareas de reinserción social juvenil. Como derivación de la falta de una visión sistémica, el funcionamiento se diagnostica como parcelado y sectorial.

Desde la visión de los actores involucrados en el diseño, se plantea como desafío lograr que las diversas organizaciones e instituciones del Estado asuman como propias las metas relacionadas a la atención de los/as jóvenes:

- Actor de diseño (DRS-MINJUDH): *“(Es un desafío) cómo somos capaces de tener cobertura para lo que requerimos, y cómo somos capaces de ir generando respuestas más atingentes a las necesidades de los jóvenes. Sabemos que es una cuestión que tiene que ir paso a paso, y cómo también los distintos actores institucionales comprenden que esto es parte de sus obligaciones”.*

Como parte ausente del intersector, tal como adelantó en el análisis de gobernanza, se identifica una falta de relaciones con el sector privado. La inclusión de las empresas se resiente en los programas y centros para dar empleabilidad a los/as jóvenes, así como también se extrañan otro tipo de organismos de la sociedad civil que podrían contribuir a los procesos de inserción social.

Por último, y además de las organizaciones identificadas en el nivel de gestión de relaciones y de contactos, algunas instituciones adicionales que prestan servicios particulares, pero de recurrente atención para jóvenes, fueron el Servicio de Registro Civil y de Identificación (para la obtención de cédula de identidad y otros documentos) y las Municipalidades (particularmente a través de las OPD, las OMIL y el acceso a beneficios).

Ligado a la dimensión de carga administrativa, que se tratará más adelante, un elemento reconocido como soporte necesario, por parte de los BNC, correspondía al rol de Gestor de Redes. Desde el diseño también existe una lectura sobre la necesidad de este cargo, y considera su incorporación a nivel de Dirección Regional.

- Supervisión financiera y no técnica

Otro de los temas compartidos como problemático, desde el diseño y desde la visión de BNC, tiene que ver con la preminencia financiera en los mecanismos de evaluación, que no se enfoca en el éxito de los procesos de reinserción social, limitándose a la verificación formal de cumplimiento de gestiones y existencia de antecedentes en la carpeta.

Desde la visión de BNC, en particular, este tipo de evaluaciones es criticada por distintos motivos. En primer lugar, los procesos de evaluación suponen una alta carga administrativa debiendo destinar horas de trabajo a la completitud de carpetas en desmedro de intervención efectiva. La evaluación no entrega una retroalimentación a quien es evaluado, ni presenta incentivos de cumplimiento; sólo evitar la sanción mueve a profesionales a cumplir con ella. Los antecedentes que son evaluados no reflejan el trabajo técnico que se realiza con jóvenes atendidos/as, orientándose sólo al cumplimiento de una rúbrica que indaga sobre el registro de actividades y documentos.

- BNC (Delegada MZC): *“(Las evaluaciones de SENAME) no miran el proceso, no se dan el tiempo de leer una hoja de evolución donde uno registra todo lo que hace con el chiquillo, todo lo que uno conversa. Por ejemplo, (se fijan en si) está o no está el acta de la audiencia, pero no se dan el tiempo de leer que hay un punto detrás, que con el*

*chiquillo se conversó esto, esto otro, se trabajó esto. No, miran si está o no está un papel”.*

Estos procesos de evaluación centrados en aspectos financieros materializan la falta de acompañamiento y apoyo técnico de parte del servicio, limitándose a la supervisión y fiscalización de los aspectos indicados.

Desde el diseño se prevé la constitución de un apoyo técnico del SNRSJ respecto a la intervención que ejecuten los programas.

- Actor involucrado en el diseño (MINJUDH-DRS): *“En el nivel regional se incorporó un cargo de Interventor Especializado que puede, por un lado, hacer funciones específicas en que no hay muchos chiquillos pero que se requiera especialización (...) pero a la vez, va a tener la función de asesorar la intervención. Eso, que hasta hoy día está más o menos vetado hoy, el hecho de entregar asesoría a privados (OCAs) a los que se les paga, pero en realidad son formas que tiene que tener el Servicio (SNRSJ) para asegurar la aplicación integral del Modelo (MIE)”*

Esta incorporación de apoyo técnico a la intervención, sin distinción entre programas o Centros, es un cambio importante en el rol que asume el servicio respecto al rol que juega dentro del sistema.

- Falta de capacidad institucional

Sobre los riesgos que se anticipan a la implementación, existe también un acuerdo compartido entre la visión del diseño y de quienes serán llamados a su implementación sobre la necesidad de contar con la capacidad institucional suficiente para el día que inicie sus actividades el nuevo SNRSJ. La Matriz de Riesgos de la Implementación (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019d), reconoce como tales la falta de disponibilidad de capacidades institucionales, la falta de información sobre la calidad funcionaria previo al traspaso de funciones y los problemas de infraestructura.

Dentro de la capacidad institucional requerida, se comprende, principalmente, la existencia y disponibilidad de espacios físicos para que opere el nuevo SNRSJ, la contratación oportuna del personal necesario y suficiente, un proceso de selección adecuado que asegure capacidad técnica y experiencia de los nuevos profesionales, así como la capacitación y especialización del personal.

Estos problemas emergieron a propósito del relato comparativo que hicieron distintos BNC sobre la experiencia en la implementación del servicio Mejor Niñez:

- BNC (Delegada MZC): *“El asunto es que el servicio (Mejor Niñez) se implementó sin tener a toda la dotación respectiva (...), yo creo que ese fue un error, de haber iniciado de un día para el otro la implementación sin tener a toda la dotación completa”.*
- BNC (Director MZN): *“yo diría que fue apurado por toda la presión y no se hicieron bien las cosas, porque el Mejor Niñez acá no ha estado a la altura de lo que uno pensaba. Mejor lo hubiesen dejado con el SENAME no más, porque efectivamente los chiquillos le dicen ahora Peor Niñez. Por ejemplo, todavía no está ubicado, está ubicado en un hotel que arriendan”.*

Sobre la infraestructura necesaria, desde el régimen cerrado y semicerrado, se levantaron alertas sobre las necesidades previas de infraestructura que dé soporte y facilite los procesos de intervención. Uno de los casos emblemáticos, tiene que ver con la poca disponibilidad de espacios de recreación y deporte en los Centros que, muchas veces, no pueden ser utilizados de manera simultánea por las distintas casas, debido a problemas de convivencia.

A propósito de esto, una de las preocupaciones planteadas desde la Subcomisión de acompañamiento a la implementación del nuevo SNRSJ, del MINJUDH, a la Comisión Coordinadora del Sistema de Justicia Penal, fue la instalación de salas especializadas y salas preferentes para la tramitación de causas de responsabilidad penal juvenil, de la Ley N°20.084. La instalación de estas salas traería como desafíos la especialización, formación o capacitación para funcionarios/as y jueces/zas, así como la organización operativa, su ubicación y cómo se organizarán (CNC-SJP, 2021b).

- Traspaso funcionario

Si bien el traspaso funcionario es una preocupación particular de trabajadores/as dependientes de SENAME, en los regímenes cerrado y semicerrado, corresponde a una importante dimensión crítica, agudizada con la falta de difusión de información, el surgimiento de información no oficial y la experiencia que sobre esto en el caso de Mejor Niñez.

- BNC (Director Centro SENAME): *“En el área chica estamos con mucho desconocimiento de cómo van a quedar constituidas las dotaciones, si van a ser los traspasos parecidos a Mejor Niñez, si van a ser distintos (...)”*.

El Proyecto de Ley que crea el nuevo SNRSJ plantea un plazo de 6 meses desde su publicación para que se regule el traspaso de funcionarios titulares de planta y a contrata, desde SENAME al nuevo servicio (artículo segundo transitorio).

- BNC (PEC MZN): *“Igual hay una preocupación funcionaria (...) Acá que te van a evaluar, que si el cargo es homologable o no es homologable, entonces en el fondo igual eso te provoca cierto resquemor porque como nadie sabe, como no hay información formal respecto al tema, vuelves a caer en el rumor”*.

Si bien desde los documentos tenidos a la vista desde el diseño reconocen este aspecto como uno crítico, y como uno de los criterios claves sobre los cuales se construye la hoja de ruta para la gestión de personas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019e), de la investigación no fue posible conocer en qué etapa de definición se encuentra el mecanismo de traspaso de funcionarios hacia el nuevo SNRSJ.

Desde los/as trabajadores de primera línea existe una demanda importante por información ya que, en caso de evaluación, los profesionales deben contar con tiempo de preparación para enfrentar dicha instancia.

- BNC (PEC MZN): *“La incertidumbre y también hay cierta intranquilidad respecto de estos traspasos, sobre cómo se van a hacer. Se planteaban un montón de ámbitos de evaluación, nueve ámbitos, después eran siete, después eran tres, después eran cuatro. Quiénes iban a evaluar, a quiénes iban a evaluar, cómo se iba a evaluar, cómo se iban a ponderar las cosas o si la experiencia iba a primar más que la capacitación”*.

Desde el diseño se plantea un Plan de Poblamiento del SNRSJ, el cual ocurrirá al determinar el régimen de concursos de cargos, la metodología de traspaso funcionario y las bases para el sistema de reclutamiento y selección en base a un Modelo de Competencias (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019e, p. 28).

Existen ya, desde el diseño, un Manual de Perfiles de cargo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021c) así como un Diccionario de Competencias (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021b) para el nuevo SNRSJ, que entregan lineamientos para los procesos de selección de personal mediante la descripción de las funciones, responsabilidades y competencias relevantes para cada uno de los cargos, pero no dicen relación al proceso de selección y traspaso.

La indefinición del proceso de traspaso funcionario puede ir en contra del ánimo de reforma del Sistema de Justicia Juvenil, manteniendo el foco de atención de los trabajadores/as, legítimamente, centralizado en su estabilidad y proyección laboral. Hoy por hoy, las garantías que existen para este segmento de trabajadores/as, son las contenidas en el Artículo Segundo Transitorio del Proyecto de Ley, que se describió en el Capítulo de Marco Normativo.

- Resistencia al cambio

La resistencia a los procesos de cambio es algo que preocupa desde el diseño del nuevo SNRSJ. Tanto desde la visión de los actores involucrados en la gestión de la trayectoria de la política, como en los documentos elaborados durante el proceso, se reconoce como desafío lograr romper con prácticas instaladas que no se adecúan al nuevo SNRSJ.

- Actor involucrado en el diseño (MINJUDH-DRS): *“Lo primero que hay que abordar con los trabajadores de trato directo, incluyendo los distintos tipos de funciones que se cumplen, es la resistencia al cambio. Obviamente hay mayores exigencias y eso genera un desafío para quienes trabajan directamente. También es comprensible, creo yo, el que no crean, el que haya un descrédito a lo que ofrece el proyecto de reforma, porque hay una desesperanza aprendida en el sistema, en que permanentemente se está probando con cosas nuevas que no llegan a un puerto. Entonces, partimos con esa resistencia y eso es un elemento que no podemos desconocer”*.

En el caso de BNC, de sus relatos emergieron afirmaciones que reconocían la existencia de pautas de trabajo de difícil modificación, así como también entregaron ideas que confirmaban la dificultad de incorporar nuevas culturas de trabajo. De sus apreciaciones, el nivel más complejo se encuentra en los/as educadores/as de trato directo, que presentan disímiles niveles de educación, formación y desempeño laboral.

Desde el diseño, esta resistencia al cambio se abordaría mediante una estrategia de gestión del cambio, orientada a modificar la mentalidad que influye en cada una de las personas que componen una organización (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019c, p. 15).

Desde la visión de implementadores del nivel de calle, esta resistencia al cambio se enfrenta invitando a los/as profesionales, atrayendo su atención y motivándolos con evidencia de resultados.

- BNC (Director MZN): *“Con evidencia, cuando tú muestras evidencia y dices: ‘Chiquillos probemos, veamos’. Y cuando tú vas viendo que se van generando cambios, pequeñas modificaciones, eso es más que suficiente”*

Como punto favorable en esta dimensión crítica, existe un mediano consenso en que el cambio hacia el nuevo SNRSJ traerá, indefectiblemente, la salida de funcionarios/as y trabajadores/as que no cuenten con las competencias para abordar el nuevo proceso. Sin embargo, y ligado al traspaso funcionario, es clave en esta gestión del cambio que los procesos sean informados debida, clara y oportunamente, y que se abran espacios e instancias de información sobre los cambios que se esperan y el rol que jugará el servicio en la facilitación de adquisición de competencias para enfrentar dichos cambios.

### **Problemas en la escala Individual**

**En la escala Individual**, se identifican las siguientes áreas críticas cuya diagnóstico es compartido por la visión del diseño y de BNC, con algunos elementos particulares que se indican a continuación:

- Falta de autocuidado

Considerando la complejidad del escenario en que se desenvuelven, existe una legítima preocupación entre los BNC por su integridad física y psíquica, atendidas las diversas situaciones extremas en las que se ven expuestos/as.

- o BNC (Asesor técnico MZC): *“Porque tú cachas que a los chiquillos los matan de repente. Se te muere un joven o tienes un joven en situación de calle consumidor de pasta base que le pegó a la mamá y la mamá te llama y te dice ‘este cabro, no sé qué hacer’”*.

Frente a este tipo de situaciones, se ha requerido desde SENAME la adopción de mecanismos de autocuidado para profesionales, mediante los lineamientos técnicos para los programas. De todas formas, siguen siendo considerados como insuficientes, esporádicos y poco sistemáticos.

Otro de los problemas levantados desde la visión de BNC tiene que ver con la situación que viven profesionales mujeres que deben abordar la intervención de jóvenes que, muchas veces, presentan conductas hipersexualizadas y que, muchas veces, tienen una edad cercana a la profesional que les interviene.

- o BNC (Delegada MZC): *“Al final uno termina teniendo estrategias de autocuidado como decirle a la compañera ‘voy a estar en entrevista con este chiquillo, anda a darte una vuelta, interrúmpeme’, pero un protocolo propiamente tal, que tenga SENAME o que tenga el nuevo servicio para nosotras, jamás nos han ofrecido, jamás nos han preguntado. Ese tema jamás lo visibilizan”*

Desde el diseño, el informe sobre Propuesta de Estándares sugiere exigir a las OCAs, como estándar de calidad, *‘contar con estrategias para el cuidado de los equipos’*, mediante dos indicadores con su respectivo nivel de cumplimiento satisfactorio (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020, p. 22):

- o Diseño y ejecución de planes de autocuidado: *“La organización cuenta en su planificación anual con un plan de trabajo orientado a prevenir el desgaste emocional del equipo. Comprende acciones para todos los miembros del equipo, implementándose dentro de la jornada laboral. Incluye mecanismos de evaluación de las actividades por parte de los funcionarios/as y les da la posibilidad de proponer otras”*.
- o Alternativas de soporte emocional para el personal: *“La organización dispone de mecanismos internos de asistencia psicológica para el personal de trato directo, que se activa ante situaciones de crisis o a requerimiento del funcionario/a”*

En el caso de BNC, de los relatos se grafica la necesidad de instancias de autocuidado pro enfrentar constantemente situaciones o dinámicas de trabajo bajo presión, con un constante estrés emocional. Fuera de ello, el relato transversal sobre las jornadas de autocuidado es que resultan insuficientes.

- o BNC (Delegada MZN): *“(…) el tema de los autocuidados que debiese ser mucho más frecuente porque el desgaste igual es importante. Son temáticas igual de repente relativamente muy fuertes y sí generan cierto desgaste y no hay instancias de autocuidado, tres en el año no son suficientes”*.

La importancia del tema es central si se considera el diagnóstico de una alta cantidad de rotación personal y de licencias médicas que existen dentro del funcionamiento actual, lo cual incide negativamente en la calidad y continuidad de los procesos de intervención. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b)

- Ratio de jóvenes por profesional

Como parte de los problemas que enfrentan los BNC en el trabajo cotidiano, corresponde al ratio profesional indicado por las OOTT de los distintos programas, que excedería las capacidades que tienen profesionales atendida la complejidad del contexto en el que se desenvuelven, la alta carga administrativa y las necesidades surgentes que presentan jóvenes bajo medidas y sanciones penales.

- o Entrevistador: “¿Cómo se podría alivianar la carga de delegados?”  
 BNC (Director de Programa MZN): “Evidentemente tener menos casos”  
 Entrevistador: “¿Alguna otra medida que contribuya a una menor carga?”  
 BNC (Director de Programa MZN): “Si tuvieran menos casos sería suficiente, porque lo demás es como un trabajo común y corriente. Yo creo que ahí el profesional podría conversar una hora o una hora cuarenta con cada joven, que es lo que realmente le generaría un impacto significativo y avance”.

Desde el diseño existe también el diagnóstico del ratio profesional como una de los obstaculizadores del éxito de la intervención (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 294). Esto se debería, en parte, a la tendencia a la baja de número de ingresos, que impacta bajo un sistema de financiamiento por subvención que obligaría a los programas a reducir su personal.

Hoy en día, son las OOTT de SENAME las que definen el estándar de ratio profesional, habiendo consenso en que este número de atención de jóvenes por profesional no se puede fijar de igual manera para todos los programas.

De los documentos analizados, existe información respecto a las sanciones en el medio libre, donde el nuevo SNRSJ contemplaría los siguientes ratios de jóvenes por profesional de jornada completa según programa (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021a, p. 145):

*Tabla N°11 Resumen comparativo del ratio de jóvenes atendidos por profesional entre SENAME-SNRSJ*

<b>Programa</b>	<b>Actual (SENAME)</b>	<b>Futuro (SNRSJ)</b>
PLE	1 profesional cada 20 jóvenes	1 profesional cada 10 jóvenes
PLA	1 profesional cada 20 jóvenes	1 profesional cada 15 jóvenes
MCA	1 profesional cada 20 jóvenes	1 profesional cada 20 jóvenes
PSA	1 profesional cada 20 jóvenes	1 profesional cada 20 jóvenes
PSBC	1 profesional cada 15 jóvenes	1 profesional cada 20 jóvenes

Fuente: elaboración propia, a partir de datos contenidos en Orientaciones Técnicas de SENAME y la información pública disponible a la fecha sobre el nuevo Modelo de Intervención Especializada del SNRSJ.

En el caso de los programas ejecutados en el medio libre, se baja el ratio de jóvenes atendidos/as por profesional en los programas PLE y PLA, y se aumenta en el caso del PSBC, manteniendo los de MCA y de PSA. Esta modificación puede ajustarse de buena manera a los requerimientos levantados por trabajadores de primera línea sobre el número de casos atendidos.

La baja de número de casos por profesional en los programas de libertad asistida simple y especial va en línea con lo planteado desde la visión de implementadores/as del nivel de calle.

Con todo, vale relevar un punto particular que fue levantado desde la visión de BNC sobre la cuantificación del ratio de atención profesional, en relación a la incorporación de la familia como parte de la atención e intervención del nuevo SNRSJ. El carácter integral que se pretende de la intervención desde el MIE incorpora a la familia o adultos significativos en el proceso de intervención. Desde la visión de BNC ello no es considerado a nivel de ratio de atención de jóvenes

por profesional, pudiendo volverse el doble de carga, si consideramos la inclusión de una sola persona por cada joven en las actividades de la intervención.

- Falta de formación y de capacitaciones

Desde el diseño se diagnostica una ausencia de un sistema de formación, optando por el desarrollo de capacitaciones particulares. Sobre esto, se plantea que las capacitaciones son insuficientes o derechamente no se desarrollan, además de presentar una aplicación disímil entre el medio libre y el régimen cerrado de los Centros (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, p. 577).

En el caso de implementadores/as del nivel de calle, existe un diagnóstico compartido en la falta de espacios de capacitación y especialización profesional. En base al sistema actual, dentro del medio libre, las capacitaciones son puestas de cargo del organismo o, en casos de formación mediante postítulos, de cargo del propio profesional.

- BNC (Director Programa MZN): *“Este es un trabajo altamente especializado. Entonces creo que debieran haber mayores instancias de poder adquirir mayor especialización, mayores conocimientos (...) El servicio me lo pide, pero lo veo yo de mi bolsillo o lo tiene que trabajar la corporación a la cuál yo trabajo. Entonces cómo el Servicio se hace parte de eso, porque nos exigen que seamos altamente especializados en el trabajo con infractores, pero debería haber mayores espacios para llegar a esa especialización y que esos espacios sean dados por el Servicio”*.

La necesidad de especialización, capacitación y formación continua es una de las dimensiones críticas, ligadas al cambio de características que está presentando la delincuencia juvenil y los/as jóvenes propiamente tal. En base a ello, los/as profesionales del nivel operativo demandan la entrega de herramientas que vayan actualizándose y sirviendo para el fenómeno complejo y dinámico que abordan en su trabajo.

En el caso particular de cargos directivos (Directores/as de Centros de SENAME o Directores/as de Programas de OCAs), existe un aspecto relevado por el nivel operativo sobre la necesaria formación o conocimiento en áreas de gestión y administración. Fuera de solucionar los graves problemas de rotación de personal, que mantiene largas subrogancias en cargos estratégicos como la Dirección de los Centros, existe una sensación de que se prima el conocimiento técnico de la intervención, dando por sentado un conocimiento sobre planificación de presupuestos, manejo de personal, relaciones institucionales, entre otras actividades propias del cargo directivo.

- BNC (Director Centro SENAME): *“En general los directores que trabajamos en estas áreas, tanto en OCAs como en administraciones directas, somos del área psicosocial o el área social, por lo tanto, hay toda un área que es media desconocida para quienes partimos en este mundo (...) Entonces, un director de Centro, esto es una opinión muy personal, no puede ser un director técnico, sino que tiene que ser un director en su amplio espectro. Y esto requiere de conocer también el área administrativa. Si nosotros no tenemos áreas de soporte que nos permitan generar un andamiaje correcto para la intervención, no va a funcionar bien el centro. Por ahí yo creo que es necesaria la especialización de directores y de equipos directivos.”*

Sobre esto último, y relacionado con el problema de resistencia al cambio en la escala organizacional, el rol que juegan directores/as para la implementación del nuevo SNRSJ es considerada, desde el diseño, una figura estratégica en el liderazgo de la gestión del cambio (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019c, p. 16).

Esto es sumamente relevante, bajo el sentido de que al interior de Centros y de programas se puede replicar el análisis de gobernanza, a fin de dilucidar las lógicas que subyacen en su operación. En gran medida, desde la visión de BNC, dichas lógicas pueden responder al sello personal que cada Director/a imprima dentro de su gestión, quien goza de un amplio marco de actuación dentro de la estructura formal de los programas y Centros.

- BNC (Director Centro SENAME): *“Eso tiene que ver con tu mirada gerencial de la administración de un Centro (...) En el sistema público seguimos hablando del jefe, del Director. Entonces es una posición bastante jerárquica donde las instrucciones bajan de manera lineal, con un estatuto administrativo que te obliga a obedecer esa instrucción. Desde mi punto de vista, y lo que he generado como Director, es generar espacios de autonomía desde una perspectiva más de liderazgo que de una jefatura más autoritaria por así decirlo. Y eso me ha resultado bastante bien y lo veo en los productos. La gente cumple con los plazos, cumple con los roles, cumple con lo que se le pide y además de eso redunda en un buen clima laboral (...) Si una persona tiene una mirada mucho más autoritaria, probablemente va a generar un estilo de liderazgo distinto a alguien que no tenga esa mirada. O una persona que tal vez no sea muy abierta al diálogo, que no tenga los espacios de conversación, evidentemente también va a generar diferencias. No quiero decir con esto que el Centro lo hace el director, pero hay un elemento súper importante que tiene que ver con la estabilidad de los equipos directivos para generar procesos. Por ejemplo, en centros donde tienen alta movilidad de equipos directivos, no hay posibilidad de generar procesos en el largo plazo, que te permita poder generar cimientos más sólidos que permitan que el centro pueda funcionar solo”.*

Este elemento relevado por BNC abre como posibilidad la evaluación y análisis de las lógicas de gobernanza que operan al interior de los propios Centros y programas, para dilucidar elementos relevantes que contribuyan a su implementación.

#### - Alta carga administrativa

La alta carga administrativa que presentan los trabajadores/as de primera línea es otro de los diagnósticos que comparten los actores involucrados en la política.

Desde el diseño, el diagnóstico tenido a la vista muestra extensas jornadas laborales, acrecentadas por la alta rotación y uso de licencias médicas, con días en los que trabajan 12 horas diarias (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019b, p. 291).

Desde la visión de BNC, esta alta carga administrativa no sólo existe por la ausencia de personal en sus funciones o el alto número de casos por profesional, sino también por la alta exigencia de registro de las actividades de intervención realizadas. En este sentido, plantean que los registros son en un sistema informático engorroso, en que además deben registrar de manera manual fuera del sistema, con una rúbrica formal que sólo está pensada para el control, más que como apoyo en la gestión de la intervención.

La digitalización de los registros mediante la incorporación de un Expediente Único de Ejecución, pareciera ser una estrategia adecuada para superar los registros físicos, asegurar mayor confidencialidad de la información y permitir su interoperabilidad. Sin embargo, se levantan algunas alertas respecto a la carga de trabajo que implica iniciar el proceso de digitalización de todos los registros que actualmente están en carpetas físicas, así como también dudas sobre la efectividad de que, con ello, se evitará la duplicidad de registros.

- BNC (Asesor técnico MZC): *“Yo creo que ahí la reflexión es poder pensar en cómo optimizar el tiempo o cómo generar una estrategia que permita que el expediente no siga siendo más importante que el chiquillo. Implementar nuevas prácticas, quizás es eso. Es sentarse y pensar qué aspectos se pueden mejorar, qué aspectos se pueden nivelar de cierta manera para poder priorizar la intervención de los chiquillos más allá de lo administrativo”*.

Estas apreciaciones surgidas desde el trabajo cotidiano, deben estar consideradas en el desarrollo de la estrategia para su ejecución.

### **Eventuales tensiones durante la implementación del nuevo SNRSJ**

De las dimensiones críticas identificadas a partir del análisis de la visión de actores involucrados con el diseño, así como de actores llamados a la implementación del nuevo SNRSJ se desprenden diversos matices en la manera en cómo se define el problema a enfrentar, así como también en la estrategia a adoptar para darle solución.

Si bien algunos de estos matices se adelantaron individualmente en las dimensiones y problemas descritos, existen algunas dimensiones en particular que merecen especial atención en la manera en que serán abordadas.

A continuación se exponen, de manera prospectiva, algunas eventuales tensiones que puede llegar a enfrentar el proceso de implementación, cuya existencia exige la evaluación de diferentes alternativas para su prevención y mitigación.

#### **Falta de difusión de información**

La falta de difusión es transversal a las distintas categorías de BNC que operan y operarán bajo el futuro SNRSJ. Al ser consultados sobre lo que sabían del nuevo SNRSJ, algunos BNC contaban con información parcial, otros con información imprecisa y, la generalidad, no pudo entregar ningún tipo de antecedente sobre el nuevo SNRSJ, confundiéndolo también con Mejor Niñez.

- BNC (Delegado MZC): *“Ya se habla de Mejor Niñez desde la dirección regional de SENAME y los distintos cargos más abajo de la dirección regional. Se habla de Mejor Niñez y toda la cuestión, pero no tanto de la realidad de los cambios”*.  
(Entrevistador): *“Cuando hablan de Mejor Niñez ¿se refieren al servicio de protección o también al nuevo de reinserción?”*.  
BNC (Entrevistado MZC): *“A ambos le dicen Mejor Niñez. No hay una discriminación en ese sentido”*.
- BNC (Director Programa MZN): *“La verdad no ha habido muchas instancias de poder ir o que nos vayan capacitando o entregando información. Creo, personalmente, que es un punto que debería estar más presente, teniendo en cuenta que todos los actores que estamos hoy día involucrados, somos los que deberíamos estar llevando a cabo este proceso y este cambio cuando se dé”*.

Esta falta de difusión, de no ser abordada como un aspecto prioritario en la gestión de la trayectoria de la política, podría obstaculizar considerablemente el proceso de puesta en marcha del nuevo SNRSJ.

Desde el relato de los/as profesionales de primera línea, existen expectativas por ser informados e invitados a participar para discutir, aprender y uniformar los criterios de intervención, según lo que se pondrá desde el nuevo SNRSJ.

- BNC (Delegada MZC): *“Debiese salir una información contundente y segura dada desde la formalidad para poder apuntar todos los profesionales que trabajamos en esta área, a la misma línea para poder pensar, para poder crear o para poder imaginar otros tipos de formas de desarrollar el trabajo. Sin embargo, si tienes que esperar por la información, si la información no es tan verídica o si no llega a todas las personas de la misma manera, la implementación obviamente es distinta y ahí ya empieza esta bola de nieve del sistema completo”*.

Muestra de la importancia de la participación en los procesos, es que los escasos relatos positivos sobre el proceso de diseño, desde BNC, vinieron de quienes participaron en alguna instancia del proceso de diseño, a través de una entrevista, una mesa de trabajo o un grupo focal llevado a cabo.

- BNC (Asesor técnico MZC): *“Como que se está recopilando información. Me han entrevistado dos veces del departamento de sociología de la (Universidad) Católica y de la (Universidad de) Chile. Entonces sí, se está escuchando un poco al profesional ejecutor y tengo esa visión, de que se está valorando a los que trabajamos en esto tanto tiempo y eso es bueno en realidad”*.

Desde un enfoque centrado en los equipos locales en el nivel operativo de la política, se considera como fundamental la participación que puedan tener en los procesos de construcción de la misma. Lo anterior, dado que el ejercicio de su rol les obliga a conocerla a cabalidad, para lograr una interiorización de la misma que permita un ejercicio discrecional orientado por los valores y principios que la inspiran.

Esta tensión sobre la manera en que se abordó inicialmente el proceso de diseño, sin una amplia participación del nivel operativo, y con una ausencia de información oficial se ramifica a través de diversos problemas.

Por un lado, el no participar del proceso y no poder acceder fácilmente a la información sobre el mismo, de manera oficial, provoca una sensación de ajenidad con el mismo y, con ello, un menor compromiso con el proceso de cambio.

El alto desconocimiento aumenta la ansiedad e incertidumbre entre quienes se desempeñan hoy en día en la ejecución de medidas y sanciones. Esto podría llegar a afectar incluso a los procesos de intervención que actualmente llevan, al desconocer sobre los alcances del proceso de cambio al nuevo SNRSJ y su futuro profesional.

Además, ante la desinformación, surgen rumores e información poco precisa. Con esto, la experiencia del proceso de instalación de Mejor Niñez se vuelve el modelo oficial con que, desde el nivel operativo, se cree que operará. Más allá de los aciertos y desaciertos de dicho proceso, erigirse como referente del modelo de implementación (particularmente en el traspaso de funcionarios/as), confunde y aumenta la incertidumbre existente en el contexto en que deberá desenvolverse el nuevo SNRSJ.

Por otro lado, la ausencia de una voz oficial fecunda el surgimiento de otra. Ante la falta de información del MINJUDH, han sido las asociaciones gremiales las que han asumido el rol de portavoz de los nuevos cambios y desafíos que propone el nuevo SNRSJ. Con una legítima preocupación en los aspectos gremiales (tales como la evaluación, los procesos de traspaso, el reconocimiento de antigüedad, entre otros), el foco del discurso no es controlable por quienes están a cargo de la gestión de la trayectoria de la política.

Esto grafica un primer desencuentro o tensión entre la visión del diseño y la visión de los implementadores del nivel de calle sobre la gestión del trayecto de la política. Sin participación,

tanto en el diseño como en el acceso a la información, se merma la confianza y expectativas que los profesionales puedan tener de un nuevo proceso de cambio. En base al relato y expectativas de BNC, se percibe como necesaria la construcción de confianzas, que se manifestaría a través de información oportuna y formal desde el órgano político que gestiona la trayectoria de la política.

De esta forma, se vuelve urgente iniciar el proceso de difusión y publicidad del diseño de la implementación, concurrir a los espacios territoriales a aclarar dudas, generar instancias de encuentro entre profesionales de distintos programas y organismos para el medio libre, y de territorios para los profesionales de centros de administración directa. La acuciante incertidumbre parece estar sucumbiendo no sólo las expectativas sino las ganas y voluntades de quienes estarán a cargo de llevar a cabo los procesos de mejora de cara a los/as usuarios/as del sistema.

### **Sobre la especialización de actores del Sistema de Justicia Juvenil**

Desde el diseño se ve como solución al problema de falta de especialización de jueces y actores del Sistema de Justicia Juvenil la modificación a la ley constitucional de dichos servicios que contiene el Proyecto de Ley.

- Actor de diseño (MINJUDH-DRS): *“Y que también teníamos un problema de relación entre el sistema judicial y el sistema de ejecución, o sea que no necesariamente había consideraciones que se tomaban en cuenta para definir una medida y sanción para la derivación, ahí también teníamos un tema que abordar, y por eso se incorpora en el proyecto una modificación a la ley orgánica de los actores del sistema de justicia”.*

Bajo esta lógica, el cambio de normativa lograría permear en el comportamiento de jueces y fiscales, sirviendo como medida para obligar a la especialización y consideración de factores especiales de la justicia juvenil, a través de la imposición de reglas. Este mecanismo, cercano al modelo de gobernanza operacional de Cumplimiento (*Enforcement*), difiere de la visión de BNC que ven, en la necesidad de especialización del Sistema de Justicia Juvenil, la generación de capacitaciones e instancias de especialización, en que dialoguen las distintas instituciones, orientando las actividades hacia la profesionalización de los intervinientes, cercano al modelo de Coproducción (*Coproduction*).

Cómo se aborde la estrategia de acercamiento y especialización, particularmente con el Poder Judicial y el Ministerio Público, puede generar un nivel de tensión durante la implementación del SNRSJ y su posterior funcionamiento, desde la perspectiva de los trabajadores/as de primera línea.

### **Sobre el (auto)cuidado**

Respecto al autocuidado, la apuesta desde el diseño pareciera estar orientada a proyectar el funcionamiento actual de la materia, exigiendo la realización de instancias como parte del proceso de acreditación, mediante la incorporación de estándares relacionados al cuidado del equipo por parte de los organismos del medio libre. En el caso del medio cerrado, nada se indica particularmente, pese a que la mirada de PEC evidencia una diferencia en el número y calidad de instancias de autocuidado respecto a sus pares de las OCAs.

Con un nuevo sistema de financiamiento, que aún no permite conocer la suficiencia de los recursos que se destinarán a cada proyecto, pareciera arriesgado apostar a que el número y calidad de las instancias de autocuidado mejore, si se mantienen de exclusivo cargo de los organismos.

No debe dejarse de vista que las instancias de autocuidado demandadas por profesionales no son un fin en sí mismas, sino que responden a un contexto particular de trabajo, en el que el estrés emocional, la presión constante y las situaciones extremas exigen de una atención psicológica especial. Esto apunta a que, no son los mecanismos de autocuidado los relevantes de asegurar, sino

antes bien, la salud de los/as profesionales pues, de ella depende también el éxito de la intervención con los/as jóvenes.

En este sentido, la tensión que podría originarse sobre este ámbito, tiene que ver con el rol que asumirá el nuevo SNRSJ respecto a la materia: si mantendrá una posición de Inspector de SENAME (bajo un modelo de gobernanza sustentado en la transacción), limitándose a la verificación del logro (en número y no en calidad) de las instancias de autocuidado realizadas, o bien, asumirá un posición más rectora en el desarrollo de una, ya recomendada, Política de Bienestar institucional sin distinción.

### **Sobre el ratio profesional, carga administrativa y rotación laboral**

Relacionado con la eventual tensión sobre la existencia de cambios en el uso y dirección de mecanismos de autocuidado, los problemas relacionados al ratio profesional, la carga administrativa y la rotación de trabajadores/as, corresponden a áreas que se encuentran fuertemente influenciadas.

Existiendo acuerdo en el diagnóstico de que el alto número de casos, el gran uso de tiempo dedicado a tareas administrativas de registro e informe, así como la ampliada rotación laboral inciden negativamente en los procesos de intervención, no existe tanta claridad en la manera en cómo estos temas serán abordados.

La baja del número de jóvenes por profesional de los PLE y PLA no se hizo extensible a los demás programas que se ejecutan en libertad, por lo que habrá que evaluar la manera en que ello es recogido desde el nivel operativo. En el caso de las tareas administrativas, se levantaron alertas sobre la digitalización de los procesos y las estrategias para evitar volver a las duplicidades de actividades. Por último, sobre la rotación laboral, la variedad de causas que la promueven exige que sea abordada considerando todos los factores asociados, ya que su disminución dependerá de la sinergia que logren las distintas propuestas de cambio en la mejora de las condiciones laborales de los BNC.

### **Sobre el cambio de financiamiento**

Pese a ser un diagnóstico compartido de dimensión crítica, el traspaso al sistema de financiamiento de proyecto no estará exento de riesgos de tensión en su implementación.

La falta de información y difusión de esta medida entre trabajadores/as, en un contexto de incertidumbre y desesperanza aprendida como hemos indicado, hace que medidas que, incluso pudiendo ser indiscutidas, levanten desconfianzas o inseguridades.

- BNC (Delegada MZC): *“(sobre el término de la subvención y el pago por proyecto) yo creo que debe haber una trampa por ahí porque generalmente siempre tienden al abaratamiento de costos. Entonces, claro, si presentan un proyecto y este proyecto tiene tantas plazas, pero no logra cubrir esas plazas, ¿qué va a pasar? Van a terminar el proyecto, van a descontar el monto de la subvención”*

Relacionado la falta de información disponible para los actores involucrados en el nivel operativo, el paso a un nuevo sistema de licitación requerirá un proceso de aprendizaje de nuevos procedimientos, plazos, exigencias y formas de cumplimiento para las OCAs. Esto exigirá un tiempo de difusión y capacitación suficiente para lograr proveer la oferta programática de manera oportuna, asegurando la continuidad operacional del servicio.

Para ello se vuelve relevante que la instalación de la Dirección Nacional, una vez sea aprobada la ley, tenga como parte de sus prioridades definir e informar los lineamientos y el procedimiento de licitación que definirá (Proyecto de Ley, artículo 37).

Sobre esto, también resulta importante incorporar la experiencia levantada sobre otras instituciones en esta materia que acuden, por ejemplo, a mecanismos de facilitación del proceso como manuales de postulación, capacitaciones a los organismos postulantes y/o acompañamiento durante la ejecución de los contratos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021b).

### **Sobre la gestión de relaciones**

Tal como se presentó en el análisis de las actividades de la gobernanza operacional, hoy en día el uso de convenios como forma de articulación institucional es medianamente extendido. A través de la celebración de convenios desde sus direcciones nacionales, se espera asegurar el cumplimiento de tareas, actividades y respuestas en el escenario micro.

La visión desde el diseño, bajo consideración de una nueva articulación de la oferta intersectorial a nivel nacional, regional y local, sigue apoyándose en mecanismos de gobernanza basados en la celebración de protocolos que articulen las actividades y compromisos institucionales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, s. f., p. 23).

Desde los equipos locales aparecen otras vinculaciones basadas en lógicas de trabajo en red, que se estructuran más desde la vinculación individual, a veces nacida del contacto personal más que del relacionamiento institucional.

Promover el uso de convenios institucionales a nivel nacional, con escasa bajada operativa en el plano territorial, como plantean los BNC que operan hoy en día, podría ser una estrategia incongruente con un contexto complejo de interacciones que ya operan desde instancias no convenidas de manera formal, pero que surgen en base al trabajo cotidiano y conjunto.

La inclinación que muestran actores involucrados con el diseño en esta fase que reconocen de “preimplementación”, con una apertura de instancias con el intersector para la generación de un sentido común, podría resultar más coherente con el contexto operacional del micronivel.

### **Sobre el traspaso funcionario**

El traspaso de funcionarios/as de SENAME al nuevo SNRSJ se erige como eventual tensión del proceso de implementación del nuevo SNRSJ. En gran medida, esta tensión responde a la actual desinformación que reina en la escala operacional de la política, que tiene sólo a la vista la experiencia de instalación del servicio Mejor Niñez.

Pese a que la investigación no logró ahondar sobre el estado actual del diseño de traspaso de funcionarios/as, sí queda de manifiesto que existe preocupación por saber (1) si se aplicará una evaluación; (2) qué tipo de evaluación se realizaría; (3) si existirá un proceso de capacitación y preparación para dicha evaluación; (4) qué ámbitos se evaluarán y cómo se ponderarán; (5) qué ocurrirá con aquellas personas que no aprueben la capacitación (posibilidad de repetir la evaluación, reconocimiento de antigüedad para la indemnización, entre otros temas asociados).

Por otro lado, el diseño del proceso de traspaso funcionario debe tener en consideración la presencia de dos críticas que emergen del relato de BNC, y que operan en sentido contrario: el proceso no puede ser lo suficientemente laxo como para que exista un traspaso completo que dé la impresión de que nada ha cambiado, pero tampoco puede ser lo suficientemente estricto como para no lograr la dotación necesaria que asegure la continuidad del servicio.

### **Sobre la idoneidad de los instrumentos**

El avance hacia una dirección técnica a través del MIE, la estandarización de procesos y el avance hacia una uniformidad de la intervención debiera alcanzar, de igual forma, a la confección de instrumentos socioeducativos que BNC utilizan cotidianamente durante la intervención.

Sobre esto, un aspecto levantado desde la visión de BNC y no considerado desde los documentos de diseño, tiene que ver con el propio contenido de los instrumentos y la forma en que se presentan para su aplicación.

En términos concretos, los BNC entrevistados plantearon una falta de aterrizaje de varios instrumentos emanados desde SENAME a la realidad de los/as jóvenes sujetos de atención. El uso de lenguaje técnico, la extensión temporal de su aplicación o la poca consideración con las situaciones particulares de los casos, son algunas de las características negativas levantadas por trabajadores/as de primera línea.

- BNC (Delegada MZC): *“Por ejemplo, nos piden aplicar un instrumento de test del suicidio. Entonces tú tienes que ir y preguntar: ‘¿te has querido matar? ¿cuántas veces te has querido matar?’ Entonces los instrumentos también están malos, eso habría que poner. También están malos porque hay cosas que son muy técnicas y los chiquillos no las entienden. Entonces me demoro una hora en explicarles qué significa el rol de los padres, si es matriarcal, si es patriarcal. Y los cabros no entienden nada si con suerte saben escribir. Entonces de repente el material es como para aplicarlo a un cabro de cuarto medio de un colegio sin vulnerabilidad social; como que no se ajusta a la persona.”*

Si se centraliza el diseño de los instrumentos de evaluación y diagnóstico, así como los formatos de informes y demás instrumentos socioeducativos de intervención, tal como ha sido relevado también por la visión de BNC, lo relevante es que ello se haga mediante un proceso participativo e iterativo, en que se recojan las recomendaciones levantadas desde el nivel operativo, para contar con instrumentos que resulten útiles y faciliten el trabajo de intervención que realizan los profesionales.

### **Recomendaciones generales**

A partir de los hallazgos del estudio, se formulan algunas líneas de recomendación, con el objeto de contribuir al proceso de diseño y ajuste de la estrategia asumida para la implementación del nuevo SNRSJ.

Cabe mencionar que el estudio no busca redundar en recomendaciones ya levantadas y formuladas en documentos del diseño del SNRJ, particularmente, aquellas levantadas a través de mesas participativas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a). Además de ellas, se busca entregar otras que comprenden las ideas entregadas por los/as trabajadores de primera línea que participaron de la investigación:

- 1) Los gestores del proceso de implementación del SNRSJ debieran aprovechar los puntos de consenso en la identificación de problemas y en los acuerdos de avances demandados, para lograr generar espacios comunes de sentido con los/as distintos trabajadores del servicio.
- 2) El cambio del sistema de financiamiento y la incorporación del MIE son cambios estructurales dentro del nuevo sistema, de cuyo éxito o fracaso dependerá gran parte de la puesta en marcha de la institucionalidad. Los gestores debieran considerar capacitar y entrenar a los equipos locales de implementación, tanto en el contenido del MIE como en el nuevo proceso de licitación mediante el Sistemas de Compras Públicas.
- 3) El uso de convenios no debiera ser descartado, pero tampoco potenciado como el mecanismo central de gobernanza. Tal como pareciera enfocarse el actual momento de la implementación, los convenios podrían orientarse a la construcción de marcos de actuación, que doten de fuerza

- normativa a la vinculación, pero que entreguen espacios y mecanismos de arreglo institucional al nivel operativo, que permitan una regulación flexible y expedita.
- 4) Resulta recomendable que la construcción de confianzas y colaboración intersectorial se haga de manera anticipada, para conocer con tiempo el grado de coordinación con las instituciones relevantes, abriendo las comunicaciones con aquellas en que no exista y potenciando las existentes. Darse a conocer y sensibilizar a nivel institucional es clave desde el punto de vista de los BNC.
  - 5) En el actual trabajo de construcción de confianzas con el intersector, se recomienda adoptar una definición junto al resto de actores involucrados sobre lo que entenderán por “intersectorialidad”. Esta tarea también debiera definir el propósito perseguido por cada institución, a fin de delimitar el nivel de intersectorialidad que se requerirá.
  - 6) Se recomienda, en el mismo trabajo de construcción de red, profundizar en la inclusividad y mancomunidad del trabajo con los actores relevantes, ampliándolo también a aquellos sectores aún no considerados, particularmente el sector privado, las policías y demás instituciones participantes del Sistema de Justicia Juvenil.
  - 7) En la búsqueda de una internalización institucional de los roles que cumplirán bajo el nuevo sistema, la estrategia debiera apuntar, efectivamente, hacia la construcción de “un sentido común”. El uso de reuniones bilaterales puede propender hacia la construcción de distintos “sentidos comunes”. Se recomienda evaluar la realización de instancias ampliadas con los distintos actores clave, en las que se construya el lenguaje y sentido común esperado.
  - 8) Se recomienda ir a levantar y conocer las experiencias de trabajo interinstitucional que existen a nivel regional o local, así como sistematizar sus buenas prácticas, ya que podrían servir de base para la construcción del trabajo en red. De estos espacios ya instalados se pueden conocer, por ejemplo, sus metodologías de trabajo, los mecanismos de toma de decisiones, la forma de delimitación de responsabilidades y competencias, cómo opera la coordinación en la prestación de bienes y servicios, entre otros aspectos relevantes para orientar la implementación de una manera que se acople a los elementos positivos de su funcionamiento.
  - 9) Se recomienda la generación de instancias ampliadas de capacitación que permitan la asistencia de profesionales pertenecientes a distintos programas y territorios. Ello supone un diseño y coordinación previo importante, asegurando la continuidad del servicio y la calidad del proceso de capacitación. Sin embargo, el momento es oportuno para generar este tipo de encuentros entre profesionales que intervienen a jóvenes, si se considera el cambio en la dirección técnica que asume el nuevo SNRSJ con su MIE. Este tipo de espacios permiten un aprendizaje compartido del lenguaje común que debiera operar y de las modificaciones que ocurrirán a la forma actual de trabajo. Estos espacios sirven, además, para que los/as trabajadores/as puedan complementar sus experiencias, estrategias y prácticas de trabajo con el resto de sus pares.
  - 10) Además de secundar la recomendación de diseñar una Política de Bienestar (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019a), que entregue garantía de cuidado de la salud profesional en esta materia, se sugiere considerar la institucionalización de encuentros periódicos (anuales o semestrales) entre profesionales de los distintos sistemas, territorios y programas. Estas instancias pueden operar, al mismo tiempo, como espacios de capacitación, de autocuidado y de *accountability* profesional.
  - 11) Se sugiere que los cargos profesionales y de dirección del nuevo SNRSJ cuenten con conocimiento sobre el funcionamiento del Sistema bajo la administración de SENAME. Esto podría facilitar la implementación del SNRSJ, al aumentar la capacidad institucional del nuevo SNRSJ con profesionales que conocen el problema que atenderá la institución, la naturaleza de los requerimientos y los tiempos que operan en su funcionamiento. Además, contar con la

- experiencia del antiguo funcionamiento, podría permitir a estos funcionarios/as identificar más fácilmente la perduración de prácticas desvaloradas que intenten mantenerse con el nuevo SNRSJ, a fin de abordar tempranamente la resistencia al cambio durante la implementación.
- 12) Tanto como para los plazos de implementación gradual, los procesos de evaluación para el traspaso funcionario, para los procesos de licitación de proyectos del nuevo SNRSJ o cualquier otro plazo que se encuentre pendiente, lo relevante es definirlos y publicitarlos lo antes posible. Pese a la incertidumbre sobre el plazo de aprobación y publicación de la ley, se pueden realizar algunas proyecciones temporales que permita a los/as trabajadores/as involucrados contar con tiempo suficiente para su conocimiento y preparación, así como entregar lineamientos que permitan reducir el nivel de ansiedad que implica todo proceso de reestructuración.
  - 13) Iniciar trabajo con los establecimientos superiores de educación técnica y profesional para avanzar hacia una planificación conjunta (en contenidos y matrícula) en la especialización de las carreras asociadas a la intervención de este tipo de población. En este sentido, se podría institucionalizar el ejercicio de prácticas profesionales que permitan la adquisición temprana de experiencia profesional; un flujo de profesionales acorde a la demanda y rotación laboral dada la naturaleza de atención, y un aumento en la calidad técnica y profesional dentro del mercado laboral que existe en el área. Para la coordinación de este tipo de acuerdos, se requiere que surja a partir desde el nivel jerárquico superior que entregue un marco de actuación acomodado a la gestión territorial y local de los servicios, según la realidad de cada cual. Lo relevante es que la información se entregue desde el nivel central, por ejemplo, sobre necesidades de especialización o sobre el mercado laboral local, facilitando la coordinación del nivel regional sobre los niveles locales.
  - 14) Difundir masivamente los principales cambios del nuevo Servicio, elaborando una política comunicacional que se adecúe a cada uno de los públicos de interés. A grandes rasgos, se distingue una audiencia interna (trabajadores/as de SENAME y representantes y trabajadores/as de OCAs), una audiencia institucional externa (relacionada a los distintos servicios y organismos públicos llamados al proceso de implementación e identificados por los actores relevantes) y otra audiencia pública y social (particularmente al sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en general). El momento político parece propicio para asumir la demanda levantada desde el nivel operativo de dar a conocer el objeto de su trabajo, los alcances de la Ley N°20.084 y la importancia de asumir social y transversalmente el compromiso por la reinserción social juvenil.
  - 15) Se debe incorporar a los trabajadores/as de primera línea en el proceso de construcción del nuevo servicio. Si bien existió una restringida participación inicial, aún es tiempo para abrir instancias en que puedan informarse y aportar en el diseño de soluciones a dimensiones críticas. Particularmente, en el caso de áreas o problemas identificados desde el nivel operativo, y que no hayan sido previstos por parte del diseño, debiera recogerse la opinión de quienes lo evidencian para conocer su delimitación, alcance y alternativas de solución. Puede ocurrir, en algunos casos, que desde la implementación local se identifiquen soluciones novedosas, que no requieran la incorporación de nuevos recursos, sino que la redistribución de algunos.

## Capítulo VI: Conclusiones

**I.** La investigación muestra un amplio consenso entre la visión de actores relacionados al diseño y de futuros implementadores del nivel de calle del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil sobre los aspectos críticos para su implementación.

Sobre esto, se presentaron tres grupos de problemas compartidos entre el diseño y de la visión de BNC, en línea con las escalas de acción identificadas en la literatura (Hill & Hupe, 2021).

En la escala de Sistema, la visión del diseño y de trabajadores/as del nivel de calle comparten el diagnóstico sobre la falta de visión sistémica sobre la materia, el cambio de perfil de los/as jóvenes, la falta de especialización de actores y profesionales del circuito judicial, y los problemas derivados del sistema de subvención.

Sobre ello, el cambio del sistema de financiamiento por subvención a uno por proyecto parece ser una vía de solución compartida entre la visión del diseño y de los/as BNC, existiendo expectativas compartidas de que este traspaso de sistema podrá mejorar la viabilidad financiera de los proyectos y, con ello, la estabilidad laboral de los/as trabajadores/as.

En la escala Organizacional, ambas visiones reconocieron también la ausencia de un modelo sobre la intervención, a la existencia de distintas variables que obligan a especializar la intervención, a la baja coordinación a nivel intersectorial, el acento financiero de las supervisiones, la falta de infraestructura y la resistencia al cambio.

La incorporación de un nuevo Modelo de Intervención Especializada (MIE) parece adecuarse a la necesidad presentada por los burócratas del nivel de calle (BNC), de contar con mayor directriz técnica en la manera en cómo abordar la intervención, ya que considera el establecimiento legal de plazos mínimos y máximos de intervención, la estandarización de etapas en la intervención, la justificación teórica de las actividades y la ampliación de la mirada a una ecosistémica que incorpora a la familia en el trabajo de reinserción social.

Por último, en la escala Individual, se identificaron problemas relacionados entre sí, como la falta de capacitación continua y de atención a las necesidades de autocuidado de los/as profesionales, sumado al número de casos a atender por cada profesional y la alta carga administrativa a la que están sujetos/as. Particularmente desde los BNC dependientes del servicio, se relevó el traspaso de funcionarios/as como un área crítica, diagnóstico compartido con los documentos del nivel de diseño.

Estos encuentros en la identificación y delimitación de gran parte de los problemas que responden a dimensiones críticas del funcionamiento actual del sistema, son un buen punto de partida para el entendimiento entre la visión del diseño y la de los/as implementadores del nivel de calle.

Compartiendo las falencias, la tarea se debiera volcar a lograr dialogar sobre las maneras y estrategias que los actores ven para abordarlas.

**II.** La investigación prospecta, en base al enfoque de análisis de gobernanza, algunas eventuales tensiones que pueden surgir durante la implementación del nuevo SNRSJ, en base a la identificación de elementos particulares en algunas de las dimensiones críticas, donde la visión del diseño difiere de la visión de los implementadores del nivel de calle en su delimitación o en la

estrategia que se piensa para abordarlas, acercándose a distintos modelos de gestión de la implementación.

Una de ellas tiene que ver con la necesidad de especialización que presentan actores del Sistema de Justicia Juvenil, particularmente el Poder Judicial, el Ministerio Público y Gendarmería de Chile, prioridades compartidas entre los actores involucrados. La tensión eventual, nace de la manera en cómo se abordará esta dimensión crítica, ya que, desde el diseño, existe una apuesta de especialización mediante el cumplimiento que hagan estas instituciones del mandato contenido en el Proyecto de Ley que les obligaría (*Enforcement*), lo que podría chocar con la visión de BNC que esperan una estrategia de capacitaciones y aseguramiento de especialización de los intervinientes (*Coproduction*).

Otra eventual tensión nace de las distintas dimensiones y problemas que inciden en las condiciones laborales en las que los BNC ejecutan su labor. Sobre esto, el rol que asumirá el nuevo SNRSJ sobre el cuidado de los trabajadores/as de primera línea, tanto del servicio como de las OCAs podría ser un espacio de desajuste. Desde el diseño se prevé que su acción esté orientada a la verificación del cumplimiento de estándares que contendrán reglas sobre el cuidado profesional (*Performance*), pero desde la visión de BNC se espera una posición distinta desde el servicio central, que acompañe y no sólo exija productos de cuidado. Fuera de ello, existen recomendaciones asociadas al desarrollo de una Política de Bienestar institucional, que no distinga entre trabajadores/as del servicio o dependientes de OCAs.

Asociado al cuidado de los BNC, surgen los problemas de rotación de personal, la ratio de jóvenes atendidos/as por profesional y la alta carga administrativa. Además de ello, se criticó el contenido y falta de adecuación a la realidad de los/as jóvenes de algunos instrumentos de intervención. En cada uno de estos problemas, los BNC levantaron algunas alertas particulares o incorporaron nuevos matices. La consideración de los aportes que hagan los/as profesionales (*Coproduction*) podría ayudar a soluciones más ajustadas a problemas que enfrentan. Sin embargo, desde el diseño se existen algunas definiciones que esperan ser ejecutadas (*Enforcement*), como la definición de nuevos ratios de atención, la definición del Expediente Único de Ejecución (EUE) y el diseño de los instrumentos de intervención. El desencuentro en la manera en cómo se aborden estos temas podría constituirse una eventual tensión dentro de la implementación, particularmente en aquellos relacionados a sus condiciones laborales.

Relacionado al rol que asumirá el nuevo SNRSJ en algunas materias, una dimensión crítica de eventual tensión entre las miradas desde el diseño y desde los/as implementadores de primera línea, tiene que ver con cómo se abordarán las relaciones con el intersector. Desde el diseño, se observa una apuesta por mantener la vía de convenios como mecanismo de articulación, frente a una realidad que excede el alcance de dichos acuerdos. Ante un escenario de construcción de confianzas desde el territorio, el uso de convenios podría ser necesario pero no suficiente. Con todo, se aprecia un giro en la actual etapa de la política, que los actores involucrados desde el diseño definen como de “preimplementación”, en la que han adoptado un giro hacia mecanismos de consenso y construcción de un sentido común del intersector. Esta orientación podría salvar o mitigar el riesgo de tensión en esta dimensión.

En el caso del esperado cambio en el sistema de financiamiento, solución compartida a un problema compartido, existen elementos que permiten anticipar algún grado de tensión en su implementación. Particularmente por los desafíos que implica pasar de un sistema de licitación, contratación y pago distinto, así como por la falta de información que existe entre los/as trabajadores/as de primera línea sobre esta situación. Ante esto, existen dudas respecto a la efectividad de la solución y sobre los presupuestos pensados para los proyectos.

Relacionado con lo anterior, y como principal tensión que se recoge dentro de la investigación, corresponde a la falta de difusión y de conocimiento que existe sobre el proceso de cambio en el nivel operativo. Ello genera una gran ansiedad de los trabajadores/as de primera línea por conocer y participar en el proceso de trabajo llevado a cabo desde el diseño.

La falta de inclusión del nivel operativo dentro de la definición del nuevo Sistema puede implicar un gran costo a la hora de llamarlos a la implementación. La invitación, involucramiento y participación de trabajadores/as del nivel de calle en estas instancias favorecen una construcción colectiva, que genere bases de confianza, legitimidad y pertenencia a los cambios que se proponen.

**III.** El análisis de gobernanza operacional permite vislumbrar algunos elementos característicos de los modelos de implementación o de gobernanza operacional que podrían sugerir la adopción de una u otra estrategia para propiciar su éxito (Hill & Hupe, 2021).

La combinación de un alto nivel de ambición con un bajo nivel de independencia puede sugerir, inicialmente, un modo de gobernanza de persuasión, a través de un modelo de gestión de gobernanza operacional de Coproducción (*Coproduction*).

Además, del análisis de los *activity clusters* de la gobernanza operacional, también se advierte mayor presencia de elementos relacionados al modelo de Coproducción (*Coproduction*), ya que, pese a que la estrategia de articulación intersectorial (gestión de relaciones) dependerá del tipo de organización, tanto la gestión de la trayectoria de la política como la gestión de los contactos se orienta hacia la construcción de un trabajo en red, bajo un entendimiento común y una mirada sistémica del fenómeno de la delincuencia juvenil.

En base al modelo de gobernanza operacional de Coproducción (*Coproduction*), la gestión de la trayectoria de la política debiera orientarse hacia una difusión e invitación al resto de actores llamados a ser partícipes de su implementación, apelando a la responsabilidad pública – y, ahora también legal (Ley N°21.430) – que tienen en la coordinación y entrega de oferta pública para NNA, con especial atención en jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley penal, con el propósito de contribuir a la reinserción social .

Esta tarea, enmarcada en la escala de Sistema, dentro de la gobernanza operacional, recae en los gestores de la trayectoria de la política. En el caso en particular del SNRSJ, la tarea encomendada al MINJUDH de llevar adelante el proyecto desde el Poder Ejecutivo los vuelve titulares de las actividades de gobernanza operacional destinadas a la creación de una red que, en base a la persuasión del resto de actores, defina y cumpla objetivos construidos de forma compartida y colaborativa. En esto, resulta fundamental que sea el nivel ministerial que lleva adelante este proceso, pues son las autoridades políticas las que cuentan con el poder legítimo para negociar los acuerdos institucionales (Hill & Hupe, 2021, p. 248).

En la escala organizacional, el modelo de Coproducción (*Coproduction*) plantea una orientación hacia la construcción de colaboraciones en la implementación (*implementation partnership*). Esta orientación es la que pareciera estar asumiendo el nivel de diseño en el desarrollo de instancias de difusión y construcción de trabajo conjunto con los sectores definidos como claves. Aquí será importante lograr delimitar el nivel de intersectorialidad esperado por el SNRSJ, así como también la expectativa de integración que tendrán los demás sectores en la materia. Esto supone construir, colaborativamente, los propósitos y niveles de intensidad de la intersectorialidad requerida.

Las actividades de gobernanza operacional de la escala individual debieran orientarse hacia la profesionalización de quienes forman parte del sistema, atendido el reconocimiento a la

discrecionalidad que supone este tipo de modo de gobernanza (*Coproduction*). No considerar ello, podría hacer caer en la generación de múltiples normas de cumplimiento (*Enforcement*), provocando una saturación de reglas que podrían, incluso, aumentar la discrecionalidad (Evans & Hupe, 2020, p. 411).

Una acción coherente, es asumir la discrecionalidad, diversificar los mecanismos de *accountability* (en distintas direcciones), apuntar a la construcción del sentido común, la generación de confianzas en las colaboraciones y encargarse de que los actores estén lo suficientemente capacitados, profesionalizados y claros en el rol que deben cumplir dentro del sistema (Hill & Hupe, 2021).

Por ello se plantea que este modelo de gobernanza operacional se adecuaría de mejor manera a servicios complejos, que presentan un alto grado de ambición pero con una gran dependencia de otros agentes, donde se requiere de una relación y una comunicación dinámica y bidireccional entre quienes realizan las actividades y quienes las controlan (Hill & Hupe, 2021, p. 154).

**IV.** Como reflexión final, el proceso histórico llevado adelante, de instalación de una nueva institucionalidad con promesa de especialización y dirección técnica, coordinación intersectorial y bajo procesos de evaluación y mejora continua, exige que sea construido por los principales actores involucrados. Dentro de ellos, los burócratas del nivel de calle juegan un rol fundamental en el éxito o fracaso de la política.

Que el proceso inicial de recopilación, levantamiento y generación de antecedentes suficientes para el primer diseño de los principales pilares del nuevo SNRSJ y su MIE, no haya contado con una ampliada participación u opinión de los trabajadores/as de primera línea es un antecedente de hecho, sobre el cual nada se puede hacer. Lo relevante de la trayectoria de la política, es avanzar por sobre esta variable ya dada.

Esto implica asumir el proceso de una manera distinta, mediante la identificación de elementos que subyacen en la visión de implementadores, con el objeto de gestionar y anticipar los ajustes que, desde el diseño, se espera que se hagan en el territorio. Y, este proceso de ajuste, al igual que en la identificación de dimensiones críticas, es uno de los acuerdos entre el órgano político central con la mirada que tienen quienes se desempeñan en los equipos locales en la implementación.

Parte de este cambio en la forma en que se gestiona el trayecto de la política, tiene que ver con la apertura, difusión y creación de instancias o mecanismos de participación y conversación con el intersector. Esto mismo debiera ser pensado con los profesionales de primera línea, en instancias en las que puedan dar observaciones y recomendaciones.

Ya existe bastante información disponible y de fácil transmisión que no está llegando a los niveles operativos, incluso en cargos directivos, pues no se han abierto canales oficiales de comunicación, propiciando la generación de otras voces informativas. Es por ello que se sugiere abrir estos espacios de encuentro entre actores involucrados, para construir confianzas en el proceso y enfrentar la resistencia al cambio, reconocida como riesgo del proceso de implementación.

En función de esto, la investigación entrega resultados optimistas sobre la disposición que existe por parte de los trabajadores/as de primera línea para participar de instancias de información y discusión, y así conocer y comprender el trabajo que el MINJUDH ha desarrollado. Se debe sacar provecho al ánimo de los/as profesionales y al retraso en la tramitación de la ley, para cimentar el terreno una vez comience la puesta en marcha.

Para esto, la construcción de la estrategia comunicacional debe lograr motivar a quienes enfrentan un trabajo de alta carga emocional, baja valoración social y con escasos recursos materiales. Parte de esa motivación es que se sientan y sean parte de la construcción de dicho proceso.

Ahora, atendida la alta carga laboral que presentan los trabajadores/as de primera línea, bajo un mandato además de continuidad del servicio, resulta sumamente difícil y poco estratégico poner de su cargo el deber de informarse sobre las novedades del proceso de cambio hacia el nuevo SNRSJ. Aquí, la gestión de la política debiera orientarse a la profesionalización de sus actores, aprovechando la valoración y el reconocimiento que hacen los profesionales de las instancias de participación y de capacitación.

Dentro del proceso de gestión de cambio, los/as propios implementadores/as del nivel de calle se pueden constituir en agentes motivadores de cambio dentro de los microsistemas en que se desenvuelven. Del sentido común que ellos/as logren adquirir, construirán cotidianamente un sentido con el resto de profesionales y actores que componen la red de trabajo que sostendrá el carácter intersectorial de la intervención. El giro hacia la construcción de sentido con el intersector debiera operar como estrategia ampliada también hacia las escalas operativas de la política, abriendo espacios y construyendo red y comunidad también con los trabajadores/as de primera línea, pues serán ellos quienes se desempeñen cotidianamente dentro de dicho sistema, en un futuro próximo.

La necesidad de articular una política intersectorial, en coherencia a una nueva visión sistémica sobre el fenómeno de la delincuencia juvenil, con el apoyo normativo de un Sistema de Garantías, con una institucionalidad nueva y especializada en protección y reinserción, exige el involucramiento de todos los actores llamados a su logro, para construir de manera conjunta el camino que se habrá de recorrer para cumplir el propósito.

En este proceso, el rol de los burócratas de nivel de calle o profesionales de primera línea se vuelve central. Al final del día, parafraseando a Hill & Hupe, todos los esfuerzos hechos en la construcción y diseño de la política quedan en manos del oficio de sus implementadores (Hill & Hupe, 2021, p. 248).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. 15.
- Álvarez, R. (2017, julio 17). Bachelet llama a parlamentarios a agilizar tramitación de proyecto que pone fin al Sename. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/noticia/bachelet-llama-parlamentarios-agilizar-tramitacion-proyecto-pone-fin-al-sename/>
- Angel, L. (2022, marzo 10). Al menos 115 niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado figuran como víctimas de Explotación Sexual Comercial. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2022/03/10/al-menos-115-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-proteccion-del-estado-figuran-como-victimas-de-explotacion-sexual-comercial/>
- Balen & Leyton. (2016). Policy translation: An invitation to revisit the work of Latour, Star and Marres. *Global Discourse*, 6(1), 101-115. <https://doi.org/10.1080/23269995.2014.1000571>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (Eds.). (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Departamento de Publicaciones de la Unidad de Comunicación de la Universidad de la República de Uruguay. <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/4544/Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20para%20las%20ciencias%20sociales%20apuntes%20para%20un%20curso%20inicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Berriós, G. (2011). La ley de responsabilidad penal del adolescente como sistema de justicia: Análisis y propuestas. *Política criminal*, 6(11), 163-191. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992011000100006>
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2011). *Interpretive Theory*. 39.
- Boland, J., Banks, S., Krabbe, R., Lawrence, S., Murray, T., Henning, T., & Vandenberg, M. (2022). A COVID-19-era rapid review: Using Zoom and Skype for qualitative group research. *Public Health Research & Practice*, 32(2). <https://doi.org/10.17061/phrp31232112>
- Cámara de Diputados. (2013). *Informe de la Comisión de Familia constituida en investigadora para recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores* (p. 281).
- Cámara de Diputados. (2017). *Informe Comisión Especial Investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la Cámara de Diputados, por la aprobación del informe de la Comisión Investigadora del SENAME en el año 2014, y la situación de menores de edad carentes de cuidado parental* (p. 535).
- Cámara de Diputados. (2022). *Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre las situaciones de abuso y explotación sexual a niñas, niños y adolescentes bajo protección del Estado (CEI 67)*. 158.

- CNC-SJP. (2021a). *Acta Sesión N°55 Comisión Nacional de Coordinación del Sistema de Justicia Penal*.  
<https://www.minjusticia.gob.cl/media/2021/08/Acta-74-2021-03-29-Mesa-Nacional-Ordinaria.pdf>
- CNC-SJP. (2021b). *Acta Sesión N°58 Comisión Nacional de Coordinación del Sistema de Justicia Penal*.  
<https://www.minjusticia.gob.cl/media/2021/12/Acta-78-CCSJP-13-09-2021-Mesa-Nacional-Ordinaria.pdf>
- Comité Derechos del Niño. (2009). *Observación general N° 12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado*. 33.
- Comité Derechos del Niño. (2018). *Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*. ONU.
- Comité Derechos del Niño. (2019). *Observacion general N°24.pdf*.
- Cooperativa. (2021, noviembre 19). Dos ex funcionarias del Sename fueron condenadas por apremios ilegítimos y muerte de Lissette Villa. *Cooperativa.cl*.  
<https://cooperativa.cl/noticias/pais/infancia/proteccion/dos-ex-funcionarias-del-sename-fueron-condenadas-por-apremios-ilegitimos/2021-11-19/121439.html>
- Cuevas, H. (2012). Interpretativa analysis and political science. An interview with Dvora Yanow. *Revista Colombiana de Antropología*, 55(2), 113-122.
- Cuevas, H., & Paredes, J. P. (2013). La ciencia política y el campo de los estudios cualitativos interpretativos de la política. *Pléyade*, 10, 1-14.
- Cunill-Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales*. 42.
- Cunill-Grau, N., Fernández A, M., & Thezá Manríquez, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis (Santiago)*, 12(36), 289-314.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000300013>
- Cunill-Grau, N., & Leyton, C. (2017). *La cooperación entre actores estatales y organizaciones sin fines de lucro en el campo social ¿Cómo y cuándo propiciarla?* 14.
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización: Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Cunill-Grau, N., Simon, J. W., & Leyton, C. (2017). La diversificación de actores sociales en la provisión de bienes públicos en Chile. Sus implicaciones para las políticas sociales en América latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal*, 28, 7-35.  
<https://doi.org/10.14409/da.v17i28.6694>
- El Mostrador. (2021, septiembre 24). *Académico de la UTalca critica al nuevo Servicio Mejor Niñez, reemplazo del Sename, por problemáticas con el marco legal: «Al primer problema, se va a caer*

- como un castillo de naipes»—*El Mostrador*.  
<https://www.elmostrador.cl/dia/2021/09/24/academico-de-la-utalca-critica-al-nuevo-servicio-mejor-ninez-reemplazo-del-sename-por-problematicas-con-el-marco-legal-al-primer-problema-se-va-a-caer-como-un-castillo-de-naipes/>
- El Mostrador. (2022, marzo 24). *En el contexto de denuncias de la explotación sexual de NNA, directora y subdirector nacional del Servicio Mejor Niñez presentan su renuncia*—*El Mostrador*.  
<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2022/03/24/en-el-contexto-de-denuncias-de-la-explotacion-sexual-de-nna-directora-y-subdirector-nacional-del-servicio-mejor-ninez-presentan-su-renuncia/>
- Equipo ITV. (2022, abril 28). Piden la renuncia de Rodrigo Sepúlveda, actual director regional de Mejor Niñez. *ITV Patagonia*. <https://www.itvpatagonia.com/regional/piden-la-renuncia-de-rodrigo-sepulveda-actual-director-regional-de-mejor-ninez/2022/04/28/626ad337d843af00096dcbdf>
- Evans, T., & Hupe, P. (Eds.). (2020). *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-19566-3>
- Flick, U. (2014). *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications Ltd.  
<https://doi.org/10.4135/9781446282243>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. Sage.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: Governance in theory and practice* (2nd ed.). Sage.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2014). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (3rd ed.). SAGE.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2021). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (4th ed.). SAGE.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). STREET-LEVEL BUREAUCRACY AND PUBLIC ACCOUNTABILITY. *Public Administration*, 85(2), 279-299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Hupe, P. L. (2011). The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80. <https://doi.org/10.1177/0952076710367717>
- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121. <https://doi.org/10.1177/0952076715598828>
- Laguna, M. I. D., Cejudo, G. M., & Del Carmen Pardo, M. (2018). *Las burocracias a nivel de calle: Una Antología*.  
<https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=w7V2DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=las+bur>

ocracias+a+nivel+de+calle+laguna&ots=diGCzSiTdd&sig=81XE2IzgcqeH9845WxxsqGEy6no&redir\_esc=y#v=onepage&q=las%20burocracias%20a%20nivel%20de%20calle%20laguna&f=false

- Langer, M., & Lillo, R. (2014). Reforma a la justicia penal juvenil y adolescentes privados de libertad en Chile: Aportes empíricos para el debate. *Política criminal*, 9(18), 713-738.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-33992014000200013>
- Leyton, C. (2020). *Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales*. 20.
- Leyton, C., Cortínez, V., Fernández, I., & Fernández, J. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas*. 25.
- Leyton Navarro, C. (2020). *Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales*. 20.
- Matland. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2010). *Street-Level Bureaucracy Theory*. Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238958.003.0011>
- Mensaje Presidencial. Boletín N°11174-07. Proyecto de ley, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N°20.084, sobre responsabilidad penal adolescentes, y a otras normas que indica, (2017) (testimony of Mensaje Presidencial).  
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.camara.cl%2FverDoc.aspx%3FprmID%3D11482%26prmTIPO%3DINICIATIVA&wdOrigin=BROWSELINK>
- Mensaje Presidencial. Boletín N°12.027-07. Proyecto de ley que crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica, (2018) (testimony of Mensaje Presidencial).  
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.camara.cl%2FverDoc.aspx%3FprmID%3D12336%26prmTIPO%3DINICIATIVA&wdOrigin=BROWSELINK>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (s. f.). *Diseño organizacional del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019a). *Fortalecimiento del Modelo de Intervención Especializado en Jóvenes Infractores de ley para el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil* [Informe Final].
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019b). *Fortalecimiento del Modelo de Intervención Especializado en Jóvenes Infractores de ley para el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil* [Resumen Ejecutivo].

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019c). *Hoja de ruta del Modelo de Implementación del SNRSJ* (Estudio de Planificación Táctica y Operativa para el Equipo de Acompañamiento a la Reforma Penal Adolescente).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019d). *Hoja de ruta Intersector* (Estudio de Planificación Táctica y Operativa para el Equipo de Acompañamiento a la Reforma Penal Adolescente).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019e). *Hoja de ruta para gestión y desarrollo de personas* (Estudio de Planificación Táctica y Operativa para el Equipo de Acompañamiento a la Reforma Penal Adolescente).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). *Propuesta de estándares* (Elaboración de estándares de calidad de la intervención a ser utilizado a posterior para la acreditación de los programas del nuevo SNRSJ).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021a). *Diagnóstico sobre las capacidades operativas y técnicas de organismos colaboradores y prestadores de servicios de la red SENAME para la implementación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021b). *Revisión de Experiencias de Organismos Públicos que externalizan los servicios del giro principal de la entidad pública, contratándolos mediante Ley de Compras* (N.º 2; Consultoría en análisis de transición Ley N°20.032 de Régimen de Subvención a Ley N°19.886 de Compras Públicas).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022a). *Minuta técnica sobre estudios realizados vía glosa presupuestaria y Cooperación Técnica BID en el marco de la preparación a la reforma en Reinserción Social Juvenil*.  
[https://www.minjusticia.gob.cl/media/2022/03/PalabrasdelMinistroCuentaPublica\\_2018-2022.pdf](https://www.minjusticia.gob.cl/media/2022/03/PalabrasdelMinistroCuentaPublica_2018-2022.pdf)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022b). *Cuenta pública Ministro de Justicia*.  
[https://www.minjusticia.gob.cl/media/2022/03/PalabrasdelMinistroCuentaPublica\\_2018-2022.pdf](https://www.minjusticia.gob.cl/media/2022/03/PalabrasdelMinistroCuentaPublica_2018-2022.pdf)
- Ojeda, J. M. (2019, abril 1). Menores infractores: El 17% concentra la mitad de los delitos cometidos por adolescentes. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/menores-infractores-17-concentra-la-mitad-los-delitos-cometidos-adolescentes/595074/>
- Patton, M. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Serv Res.*, 34(5), 1189-1208.
- Pizarro, C., & Escobar, R. (2022, agosto 16). *A 15 años de la ley penal adolescente: Luces y sombras del sistema de justicia juvenil*. El Desconcierto - Prensa digital libre.  
<https://www.eldesconcierto.cl/reportajes/2022/08/16/a-15-anos-de-la-ley-penal-adolescente-las-luces-y-sombras-del-sistema-de-justicia-juvenil.html>
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*.

- Quintana Peña, A. (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. *Investigación cualitativa*, 38.
- Ravetllat, I., Maldonado, P., Lobos, P., & Jeldres, M. (2020, junio 2). Hoy termina el Sename ¿O solo cambia el nombre? *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2020/06/02/hoy-termina-el-sename-o-solo-cambia-el-nombre/>
- Reyes, F. (2022, abril 6). Gobierno pide renuncia a directora de Mejor Niñez en el Bío Bío: Servicio reemplaza al Sename. *BioBioChile - La Red de Prensa Más Grande de Chile*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2022/04/06/gobierno-pide-renuncia-a-directora-de-mejor-ninez-en-el-bio-bio-servicio-reemplaza-al-sename.shtml>
- Roth, A.-N. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* 25.
- Sánchez, M. J., Fernández, M., Díaz, J. C., Sánchez, M. J., Fernández, M., & Díaz, J. C. (2021). Técnicas e instrumentos de recolección de información: Análisis y procesamiento realizado por el investigador cualitativo. *Revista Científica UISRAEL*, 8(1), 107-121. <https://doi.org/10.35290/rcui.v8n1.2021.400>
- SENAME. (2011a). *Orientaciones técnicas internación provisoria*.
- SENAME. (2011b). *Orientaciones técnicas régimen cerrado*.
- SENAME. (2012). *Orientaciones técnicas programa libertad asistida especial (PLE)*.
- SENAME. (2013). *Orientaciones técnicas régimen semicerrado*.
- SENAME. (2016). *Orientaciones técnicas programa salidas alternativas (PSA)*.
- SENAME. (2017a). *Orientaciones técnicas programa libertad asistida simple (PLA)*.
- SENAME. (2017b). *Orientaciones técnicas programa medidas cautelares ambulatorias (MCA)*.
- SENAME. (2017c). *Orientaciones técnicas programa prestación de servicios en beneficio de la comunidad (PSBC)*.
- SENAME. (2022a). *Cuenta pública participativa 2021-2022*.
- SENAME. (2022b). *Resumen cifras cuenta pública 2021*.
- Siles V., C. (Ed.). (2016). *Los invisibles: Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad* (Primera edición). IES Instituto de Estudios de la Sociedad.
- Troncoso, F. (2022, marzo 9). De mal a mucho peor: Informe revela que redes de explotación sexual infantil se nutren de los centros de protección del Estado. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/03/09/de-mal-a-mucho-peor-informe-revela-que-redes-de-explotacion-sexual-infantil-se-nutren-de-los-centros-de-proteccion-del-estado/>
- UNICEF. (2015). *Los derechos de los niños, una orientación y un límite. “Definiciones conceptuales para un sistema integral de protección a la infancia”*.

- UNICEF, & DPP. (2020). Análisis del sistema de responsabilidad penal adolescente. *Serie reflexiones: Infancia y adolescencia*, 26.
- Valles, M. (2007). *Entrevistas cualitativas*.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. SAGE Publications, Inc.  
<https://doi.org/10.4135/9781412983747>