

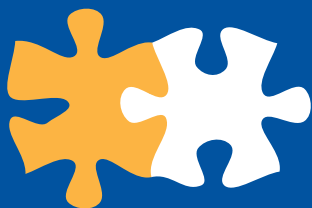
# Vetas de transferencia de 7 prácticas internacionales en prevención de la delincuencia juvenil: análisis de adaptabilidad al contexto colombiano

Camilo Ernesto Peña Porras  
María Claudia Hernández (coautora)

Colección **Documentos de Trabajo nº 5**

---

Serie **Buenas Prácticas**  
Área **Seguridad Ciudadana**





# **Vetas de transferencia de 7 prácticas internacionales en prevención de la delincuencia juvenil: análisis de adaptabilidad al contexto colombiano**

Camilo Ernesto Peña Porras  
María Claudia Hernández (coautora)

**Documento de Trabajo nº 5**

Serie: Buenas Prácticas

Área: Seguridad Ciudadana



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
[www.eurosociasocial-ii.eu](http://www.eurosociasocial-ii.eu)

**Con la colaboración:**

Expertise France



EXPERTISE  
FRANCE

Observatorio Internacional de Justicia Juvenil



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, abril 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

## **Autores**

### **Observatorio Internacional de Justicia Juvenil**

Cristina Goñi Latorre, *Secretaria General*

Juan Víctor Véliz, *Project Manager*

Marc Reina, *Project Manager Assistant*

### **Departamento Nacional de Planeación**

Simón Gaviria Muñoz, *Director General*

Luis Fernando Mejía Alzate, *Subdirector Sectorial*

Manuel Fernando Castro Quiroz, *Subdirector Territorial*

Edgar Antonio Gómez Álvarez, *Secretario General*

Diego Restrepo Londoño, *Director (E), Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno*

### **Equipo técnico de Seguridad y Convivencia Ciudadana**

Liliana Maribel Mesías García, *Coordinadora*

### **Equipo Técnico**

María Catalina González Moreno

Luis Francisco Pachón Rodríguez

## **Agradecimientos**

De manera especial agradecemos la colaboración a Claudia Alejandra Gélvez Ramírez en su cargo de directora de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (agosto de 2014), a Laura Rojas Polania (2012-2014) y Laura Ordóñez (2012-2013), por sus valiosos aportes como integrantes del equipo técnico.

## Ministerio de Justicia y del Derecho

Yesid Reyes Alvarado, *Ministro de Justicia y el Derecho*

Miguel Samper Strouss, *Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa*

Marcela Abadía, *Directora de Política Criminal y Penitenciaria*

Blanca Leticia Arteaga, *Coordinadora Proyecto Diseño y formulación de la política preventiva del delito para adolescentes y jóvenes adultos*

### Equipo Técnico

Johanna Paola Badillo

Aníbal Ruge

Diana Lucía Osorio

Luz Angela Vasquez

## Agradecimientos

Agradecemos al experto consultor de la actividad, Hugo Morales, por su importantes contribuciones tanto al Foro Internacional de buenas prácticas en prevención de la delincuencia juvenil celebrado el 29 y 30 de abril de 2013, como a la presente publicación. De la misma manera, extendemos el agradecimiento especial a los participantes ponentes en mencionado foro por su colaboración e insumos aportados:

- Jacques Dionne: profesor del Departamento de Psicoeducación y Psicología, y director de la Maestría en Psicoeducación de la Universidad de Québec (Canadá)
- Michèle Goyette: directora de Servicios Especiales para Jóvenes en contravenciones en el Centro Juvenil Universitario de la Universidad de Montreal (Canadá)
- Carlos Soler: responsable de Planificación y Proyectos Estratégicos del Departamento de Justicia la Generalitat de Catalunya (España)
- Paulo Jorge Vieira: gestor nacional Medida IV de Inclusión Digital, programa Escolhas (Portugal)
- Eunice Rendón: directora general de la Coordinación Intersecretarial, Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (México)
- Verónica Zárate: Departamento de Justicia Juvenil – Servicio Nacional de Menores del Ministerio de Justicia (Chile)
- Nory Morales: Ministerio de Justicia y Seguridad (El Salvador)
- Rita Figueroa: fiscal provincial del Ministerio Público y Coordinadora Nacional del Programa Justicia Juvenil Restaurativa (Perú)

## Índice

Prólogo .....	7
Introducción .....	9
<b>I. APRENDIENDO DE LAS PRÁCTICAS .....</b>	<b>13</b>
La remisión fiscal como alternativa al proceso penal juvenil: 8 años del modelo de Justicia Juvenil Restaurativa y su institucionalización pública en el Perú .....	19
La evaluación del riesgo de violencia en jóvenes adultos privados de la libertad como estrategia de prevención de la delincuencia juvenil en Cataluña .....	39
La prevención de la delincuencia juvenil en Canadá: lecciones aprendidas y potenciales buenas prácticas para América Latina desde una perspectiva psicoeducativa I. 50 años después .....	49
La prevención de la delincuencia juvenil en Canadá: lecciones aprendidas y potenciales II. Buenas prácticas para América Latina desde el modelo integral de intervención diferencial .....	55
Estrategia ecosistémica especializada de intervención diferenciada para favorecer la integración psicosocial de adolescentes infractores de la ley penal en Chile .....	67
La prevención de la delincuencia juvenil en el programa Todos somos Juárez: hacia una nueva estrategia de seguridad y prevención de violencias en México .....	79
Inclusión social de adolescentes como estrategia de prevención de la delincuencia juvenil en Portugal: resultados de 10 años del programa nacional Escolhas .....	89
El Salvador: hacia un nuevo marco legal para la prevención de la violencia y del delito .....	105
<b>2. APROXIMACIONES A LA ADAPTABILIDAD Y TRANSFERENCIA AL CONTEXTO COLOMBIANO: APRENDIZAJES PARA EL CONPES .....</b>	<b>113</b>
1) Desarrollos normativos .....	115

2) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores .....	117
3) Enfoques .....	120
4) Atención y servicios especializados .....	121
5) Mirada territorial .....	122
6) Gestión de conocimiento .....	123
7) Fortalecimiento de capacidades .....	125
8) Sostenibilidad .....	126
9) Financiación .....	127
10) Movilización social .....	127
Bibliografía .....	129



## Prólogo

La construcción de una política pública para la prevención de la delincuencia juvenil basada en evidencia debe contemplar estudios, análisis y discusiones rigurosas que permitan justificar las intervenciones del Estado en la materia y adelantarnos a escenarios posibles de viabilidad y éxito.

El presente libro estructura un acervo de buenas prácticas de prevención del delito de la población adolescente y joven, cuya pertinencia radica justamente en la posibilidad de ser pensadas para la realidad colombiana. En esta tarea, el Departamento Nacional de Planeación cumplió un papel crucial al propiciar conjuntamente con el Ministerio de Justicia y el Derecho una convocatoria amplia de actores internacionales desde sus aliados estratégicos, como el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil-OIJJ en el marco de la cooperación con Eurosocial y la Alta Consejería de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Presidencia.

El cubrimiento temático de prácticas de prevención que recoge el presente documento es amplio y va desde enfoques conceptuales y modelos ecosistémicos como el canadiense y su aplicación en Chile, hasta la concreción de protocolos basados en evidencia que evalúan el riesgo de delinquir como en el caso de Barcelona. También fueron protagonistas de este compendio las propuestas normativas en materia de prevención de El Salvador o el trabajo desarrollado en materia de justicia y prácticas restaurativas del Perú. Del mismo modo el trabajo participativo y corresponsable de la experiencia Mexicana con Todos somos Juárez y la experiencia portuguesa de trabajo con jóvenes en escenarios de vulnerabilidad.

El documento hará un especial énfasis en el desarrollo de la experiencia peruana para el tema de justicia restaurativa, ante la necesidad imperiosa de materializar el enfoque restaurativo en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. También pondrá un particular relieve en la experiencia catalana sobre el manejo de protocolos en Evaluación del Riesgo de Reincidencia, que permita cualificar la toma de decisiones y gestionar el trabajo con los adolescentes para prevenir su reiteración frente al delito.

Este amplio y diverso panorama de enseñanzas, le representa a la política pública colombiana la posibilidad de observar otros contextos, analizar lo que ya se ha recorrido, reflexionar sobre su aplicación y encontrar opciones para que jóvenes y adolescentes en situación de vulnerabilidad o en conflicto con la ley fortalezcan o recuperen su proyecto de vida, que redunde en beneficios de bienestar para el país.

## Introducción

El presente documento se desarrolla como resultado de la asistencia técnica que el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) realiza en Colombia en el marco del programa EUROsociAL II, financiado por la Unión europea y dirigido por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). El programa EUROsociAL II es una iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea donde el principal objetivo es contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina. El programa da continuidad a la primera fase de EUROsociAL (2004-2009) y pretende apoyar políticas públicas nacionales dirigidas a favorecer los niveles de cohesión social y fortalecer las instituciones y entidades encargadas de dichas políticas. EUROsociAL II trabaja sobre cinco ejes temáticos que reflejan los intereses y prioridades de los gobiernos latinoamericanos.

El Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) junto al Foro Europeo de Seguridad Urbana (EFUS) forman parte del consorcio de Socios Operativos en el eje de “Seguridad Pública, Derechos y Acceso a la Justicia”, específicamente en el ámbito de “Seguridad Ciudadana y Prevención Social de la Violencia”. Este eje es liderado y coordinado por France Expertise Internationale (FEI).

El OIJJ, a través del programa EUROsociAL II, viene ofreciendo desde el año 2012 asistencia técnica al gobierno colombiano junto al Ministerio de Justicia y Derecho y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el desarrollo de una Política Pública de Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes (CONPES) que genere resultados previsible en la reducción de la criminalidad juvenil. Esta nueva política contribuirá al fortalecimiento de estrategias interinstitucionales para prevenir y reducir la delincuencia juvenil.

De igual modo, el OIJJ junto a la Alta Consejería de Seguridad y Convivencia Ciudadana ofreció a lo largo del año 2013 apoyo metodológico e institucional en la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) a nivel municipal.

Es importante destacar que, dentro de esta cooperación, el OIJJ promueve una asistencia técnica basada en evidencia científica, el análisis de la oferta institucional para

la prevención secundaria y terciaria, y la facilitación de buenas prácticas nacionales e internacionales, todo ello en el marco del acoplamiento nación-territorio y mediante la participación de los jóvenes y la comunidad.

Como insumo y contribución a la construcción del documento CONPES de Política Pública de Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes en Colombia, se realizó el 29 y 30 de abril de 2013 el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, contando con el aporte adicional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ) en Colombia para la realización del encuentro. El foro tuvo como objetivo ofrecer un espacio técnico y de alto nivel para el intercambio de experiencias exitosas desarrolladas desde las Administraciones Públicas, y para ello contó con una multitud de actividades, incluyendo presentaciones de varias buenas prácticas nacionales e internacionales, mesas temáticas, conferencias magistrales y una amplia oportunidad para analizar la adaptabilidad de las lecciones aprendidas a la realidad colombiana.

Las prácticas fueron seleccionadas bajo criterios rigurosos, que respondieron a modelos de evidencia, y que indicaron altos niveles de *sostenibilidad* y *transferibilidad*. Entre ellos podemos señalar que su evidencia empírica puso de manifiesto la *eficiencia* de los recursos usados, la *efectividad* de los métodos y el *impacto* de los programas. En cuanto a la temática, se consideró fundamental que las buenas prácticas correspondieran a la demanda colombiana con el fin de que pudieran aportar un insumo para la formulación de su Política Nacional de Prevención de la Delincuencia Juvenil. En el caso de Colombia, fue importante seleccionar buenas prácticas que abordaran la *prevención secundaria y terciaria*, trabajaran en *diversos escenarios que impactaran la prevención juvenil* y que impulsaran una intervención que promoviera la *participación juvenil*. Igualmente importante, se buscaron prácticas de *origen gubernamental*, que *involucraran y coordinaran con una diversidad de actores* desde el nivel estatal hasta el nivel local, y que trabajaran en *escenarios territoriales diferenciados*. Cumpliendo con estos y otros requisitos específicos, las experiencias seleccionadas fueron consideradas altamente relevantes para el contexto colombiano.

Las buenas prácticas internacionales que fueron seleccionadas, provenientes de la región latinoamericana y europea, fueron muy variadas, siendo las siguientes: el protocolo de evaluación y gestión de riesgo para los servicios penitenciarios de Cataluña, España; el programa nacional Escolhas de Portugal que aborda la prevención social del delito juvenil a través de la intervención comunitaria e inclusión social; la estrategia Todos somos Juárez, de México, donde se logró una mayor prevención de la delincuencia a través del fortalecimiento y coordinación de actores nacionales y locales; el modelo canadiense de prevención desde una perspectiva psicoeducativa; la formulación de una estrategia ecosistémica especializada de intervención diferenciada y basada en el modelo canadiense en Chile; el desarrollo de una propuesta normativa innovadora para la prevención de la delincuencia juvenil en asociaciones juveniles

prodelictivas por medio del Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y del Delito en El Salvador; y el programa Justicia Juvenil Restaurativa del Perú. Los y las ponentes presentaron los principales aspectos de sus prácticas y a partir de ahí promovieron un diálogo con miras a aportar a Colombia elementos de reflexión en su ejercicio de construcción de políticas públicas frente a esta problemática.

Posteriormente, la asistencia técnica ofrecida se centró en dos líneas de trabajo enfocadas a la aprobación e implementación del CONPES de Política Pública de Prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes.

En la línea de trabajo de apoyo en la definición de indicadores de evaluación de factores de riesgo de la delincuencia juvenil se han realizado dos actividades enfocadas al conocimiento en profundidad de las escalas Savry y Riscanvi. En primer lugar, en noviembre de 2013 se realizó una visita de estudio a Barcelona, España, para la inducción y formación sobre el marco teórico y conceptual e implementación práctica de la metodología de evaluación de factores de riesgo. En febrero de 2014, en una asesoría en evaluación de factores de riesgo en Bogotá, Colombia, se realizó una transferencia de conocimiento y recomendaciones de adaptabilidad de la metodología de evaluación de factores de riesgo Savry y Riscanvi. Posteriormente, en diciembre de 2014, se desarrolló en Bogotá, la capacitación en diseño de metodologías de evaluación de factores de riesgo destinada al conocimiento de cómo utilizar la aplicación del SAVRY en el contexto colombiano.

En la línea de trabajo en acompañamiento técnico y metodológico en justicia restaurativa, cuatro representantes de instituciones del ICBF, DNP y del Ministerio de Justicia de Colombia realizaron en marzo de 2014 una visita de intercambio a Perú para profundizar en el conocimiento del Programa Justicia Restaurativa que implementa el Ministerio Público y la Fiscalía de la Nación de Perú. En octubre de 2014, se realizó una asesoría con el fin de obtener la información relevante y pertinente para la elaboración de un *Manual de Herramientas en Prácticas y Justicia Restaurativa*. Este manual fue presentado en diciembre 2014, en Bogotá, durante una Capacitación sobre el Manual de Herramientas en Prácticas y Justicia Restaurativa, donde se recogieron las revisiones al documento y se capacitó a representantes de instituciones colombianas involucradas en materia de justicia restaurativa.

El presente documento tiene como objetivo recoger aspectos principales de la reflexión generada y sumarse a los otros insumos que se han venido generando en el marco de este proceso.

La estructura del documento presenta en el primer capítulo las experiencias basadas en la información textual de las fichas elaboradas, las presentaciones, las relatorías y los audios. Se quiso recuperar de la manera más fiel, las ponencias con sus características en términos de su estructura y lecciones aprendidas, reportadas tal como fueron

presentadas en el contexto del foro internacional realizado en Bogotá los días 29 y 30 de abril de 2013. Al final de cada capítulo, se puede encontrar un análisis de cada una de las experiencias a partir de cada categoría propuesta para este documento.

La segunda parte del texto propone algunas aproximaciones a la adaptabilidad y transferencia de las experiencias al contexto colombiano. Aquí a partir de un grupo de categorías establecidas se identifican aquellas “vetas” o posibles “yacimientos” de los cuales se podrían sustraer elementos valiosos para nutrir la experiencia colombiana.

Dichos señalamientos son retomados en recomendaciones al CONPES, con el fin de puntualizar algunos elementos que se consideran relevantes para continuar estructurando las políticas de prevención de la delincuencia juvenil en Colombia.

## **I. Aprendiendo de las prácticas**





Las buenas prácticas son experiencias significativas que, a través de sus aprendizajes, permiten a nuevos proyectos anticipar, de alguna manera, logros u obstáculos en la puesta en marcha de sus estrategias de acción. Este fue el espíritu con el que se convocaron las experiencias de prevención de la delincuencia juvenil en el marco del foro internacional realizado en Bogotá los días 29 y 30 de abril de 2013. Recoger las enseñanzas puede ser determinante para el logro de victorias tempranas en la puesta en marcha de procesos sociales de transformación o cambio en la realidad en torno a ciertos fenómenos, como es, en este caso, el comportamiento delictivo de los y las jóvenes.

Partiendo del hecho cierto de que las prácticas se dan en contextos culturales particulares irrepetibles, pero que a su vez, la naturaleza humana es la misma y que existen condiciones culturales asimilables, se propone un ejercicio de análisis de las 7 prácticas mencionadas, con el fin de identificar en ellas aspectos que orienten la estructuración de acciones en materia de prevención de la delincuencia juvenil pertinentes al contexto colombiano.

Desde los elementos básicos y sustantivos, compartidos por cada una de las experiencias en el foro, se examina la posibilidad de transferencia, adaptabilidad o replicabilidad en torno a las categorías de: a) desarrollos normativos, b) arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores, c) enfoques, d) atención y servicios especializados, e) mirada territorial, f) gestión de conocimiento, g) fortalecimiento de capacidades, h) sostenibilidad, i) financiación y j) movilización social.

Los conceptos de *replicabilidad*, *adaptabilidad* y *transferencia* de una buena práctica recogen e integran de manera particular elementos que han sido identificados en aproximaciones como la teoría de las organizaciones, la teoría de gestión de conocimiento y en el diseño experimental en teoría social, y que al aplicarse al análisis de una práctica permiten establecer criterios para definir su alcance probable, en caso de ser aplicada en un contexto diferente al de su origen. Este alcance probable determinará rumbos metodológicos diversos en el caso que se decida implementar algunos de sus elementos en un contexto diferente.

La replicabilidad se refiere a la posibilidad de reproducir los procedimientos y condiciones relacionados con una buena práctica en otros contextos, con el propósito de

alcanzar resultados positivos similares. La replicabilidad implica que la buena práctica esté o pueda ser metódicamente sistematizada y que el escenario donde se va a reproducir cuente con los elementos básicos para llevar a cabo su aplicación tal como fue diseñada. Para determinar la condición de replicabilidad, se revisan tanto los componentes del diseño metodológico como aspectos del contexto de destino en busca de relaciones que aseguren la reproducción de los resultados de la práctica.

La adaptabilidad se refiere a la posibilidad de adecuar o adaptar elementos o componentes de una experiencia para que sean aplicados en un contexto diferente al de su origen. Supone la introducción de ajustes en los elementos de la buena práctica para que al ser desarrollados en un nuevo contexto permitan acercarse a logros deseados similares a los obtenidos en la experiencia original. La integración de los ajustes se realiza sin modificar sustancialmente el diseño metodológico original.

Es así cómo replicabilidad y adaptabilidad son esencialmente cualidades de la experiencia que le permiten ser reproducidas como práctica y en sus resultados, en nuevo contexto, conservándola y desarrollando en su marco técnicas estandarizables.

La *transferencia*, por otro lado, se entiende aquí, como la posibilidad de la resignificación de los componentes de una buena práctica, cuando en busca de pertinencia en su implementación en un nuevo contexto se reconocen de manera específica las dinámicas territoriales particulares. La transferencia implica, de este modo, la reformulación que los actores responsables de su realización hagan de los componentes de la práctica en el ejercicio de sus roles, en la definición de sus competencias, y la manera en que ellos o ellas incorporan aspectos concretos o elementos significativos de la propuesta original en la definición de un diseño metodológico propio. Esto incluye, necesariamente, lo que se refiere a las relaciones que establecen entre esos componentes y su contexto particular específico. En la transferencia de una práctica, estos aspectos o elementos significativos adquieren sentido, relevancia y pertinencia en la medida en que se propongan y alcancen resultados positivos, similares a los de la práctica original, en respuesta a las dinámicas del territorio en donde se aplican. La transferencia del diseño metodológico original puede aportar así, a la construcción de un diseño metodológico idiosincrático al territorio, que aproveche las lecciones aprendidas en la implementación de una buena práctica, realizada por otros actores y en otro contexto. El término “transferencia” busca evocar así que se trata de llevar de un contexto a otro el conocimiento sobre el fenómeno a intervenir, además de los objetivos o intenciones de la práctica y de las relaciones entre el conocimiento generado en ella y las formas de intervenirlo que se definieron en la práctica original como exitosas o significativas. La característica principal de una práctica transferible es que no es replicable, es decir, no aplica los estándares originales en el nuevo contexto, sino que crea estándares propios, en respuesta a la lectura que hace del contexto en que se implementa en términos de los objetivos y las relaciones entre los componentes de la experiencia general. La transferencia habla de las posibilidades de la experiencia de comportarse como un modelo.

Las categorías identificadas, desde de las cuales se realiza el análisis de replicabilidad, adaptabilidad o transferencia de la experiencia en el contexto colombiano, son comprendidas, en el marco de este estudio, en los siguientes términos:

#### *Desarrollos normativos*

Se refiere a los referentes jurídicos, a la formulación, implementación o ajuste de aspectos normativos que se encuentran alrededor de la implementación de la experiencia. Esta categoría incluye también cómo jóvenes y adolescentes son considerados en el sistema de justicia al que responde la experiencia.

#### *Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores*

Consiste en la disposición específica de organizaciones, entidades, entes o instituciones responsables de la orientación y el desarrollo de acciones de prevención del delito o de servicios de acceso a la justicia para adolescentes y jóvenes en el país de origen y a la que responda la experiencia. Incluye la identificación, vinculación, definición de roles y los mecanismos de trabajo articulado y coordinado entre los diversos actores con interés, responsabilidad y competencia sobre el tema; pueden ser en este sentido instituciones, organizaciones, la comunidad, etc.

#### *Enfoques*

Define las miradas o perspectivas conceptuales y teóricas, así como los principios de acción que se encuentran a la base de la experiencia.

#### *Atención y servicios especializados*

Se refiere a la operación de los servicios que se desarrollan en el marco de la experiencia, sus condiciones, estándares y mecanismos de atención directa a jóvenes y adolescentes con fines de prevención del delito o en situación de conflicto con la ley.

#### *Mirada territorial*

Identifica la forma en que la experiencia ha considerado las características y relevancia de las diferencias territoriales y poblacionales para la implementación de la experiencia. Esto implica las relaciones y lugares que ocupan los órdenes, nacional y subnacional, que se propongan desde la experiencia.

#### *Gestión de conocimiento*

Analiza el componente de generación y difusión del conocimiento a partir de la experiencia, la relación con la investigación y las disciplinas académicas, y los mecanismos

que han creado para la gestión de la información que se deriva de su implementación.

### *Fortalecimiento de capacidades*

Relativo a los procesos de fortalecimiento de capacidades en los que se concentra la experiencia, para la prevención del delito y la implementación de la atención y los servicios a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley. Incluye los procesos de formación y cualificación de talento humano, en particular.

### *Sostenibilidad*

Se indaga en lo presentado por las experiencias, alrededor de los mecanismos y estrategias explícitas para sostenerlas a lo largo del tiempo y frente a las vicisitudes de los cambios de administración y la rotación de recursos humanos, por ejemplo.

### *Financiación*

Relativo a los costes y las fuentes de financiación, se incluye la información dada sobre la relación coste-beneficio.

### *Movilización social*

Se identifican el lugar de la participación y la inclusión social en la experiencia, desde el punto de vista de quienes la implementan y el peso que tiene la participación de la ciudadanía en general para su desarrollo.

Cada experiencia puede hablar de algunas o de todas las categorías anteriores. A su vez, cada experiencia presentó en el marco del foro sus aprendizajes significativos y lo que al caso colombiano le puede enseñar respecto a los logros alcanzados y retos vividos durante su aplicación. El análisis que se realiza a continuación se ocupa justamente de visibilizar dichos aprendizajes y extraer de ellos aquellos elementos que pueden fortalecer la estructuración de los procesos de prevención de la delincuencia juvenil y en particular lo relacionado con el CONPES en elaboración.

De tal manera, se hará un recorrido por las prácticas, exaltando en cada una de ellas aquellos aspectos asociados a las categorías más relevantes para cada experiencia, que representen un aprendizaje significativo y una señal en torno de su replicabilidad, adaptabilidad o transferencia para el contexto colombiano.

## La remisión fiscal como alternativa al proceso penal juvenil: 8 años del modelo de Justicia Juvenil Restaurativa y su institucionalización pública en el Perú<sup>1</sup>

La experiencia tiene como antecedente el diagnóstico situacional realizado por la Fundación Tierra de hombres-Lausanne en el 2002, acerca del sistema de administración de justicia juvenil en el Perú. Este diagnóstico evidenció la brecha entre el marco jurídico existente en el Perú para el abordaje de la justicia juvenil y que es de corte restaurativo y la concurrencia de una mezcla de prácticas propias de los modelos de justicia retributiva y tutelarista. Entre los resultados de esta investigación se destaca:

- Evidencias de detenciones arbitrarias.
- Falta de garantías para un debido proceso (indefensión, inobservancia de la presunción de inocencia, maltrato y abuso de autoridad a nivel policial, etc.).
- Uso excesivo de la privación de libertad como medida preventiva y al final del juicio.
- Ausencia de la participación de la víctima en el proceso, así como la omisión de sus derechos y necesidades, la falta de especialización y de actualización de los operadores jurídicos y sociales.
- Carencia de servicios o programas para los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo (Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, 2013: 2).

Todo ello, en relación con un contexto caracterizado por:

- Incremento del fenómeno de la violencia juvenil en general y de las infracciones a la ley penal en particular.

---

1. Este capítulo está construido con base en las relatorías y documentos asociados a la ponencia *La remisión fiscal como alternativa al proceso penal juvenil: 8 años del modelo de justicia juvenil restaurativa y su institucionalización pública en el Perú*, realizada por la doctora Rita Figueroa, Fiscal Provincial del Ministerio Público y Coordinadora Nacional del Programa Justicia Juvenil Restaurativa, Perú, en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013.

- Sobrejudicialización de los casos de adolescentes atendidos.
- Dificultades de acceso a una defensa oportuna de los adolescentes cuando son privados de su libertad.
- Estigmatización de los adolescentes por parte de los operadores jurídicos y la propia comunidad.
- Vulnerabilidad social y dificultades para el acceso a servicios públicos básicos: sobre todo, educación y salud.
- Dificultades para una adecuada reinserción social integral.
- Desatención y desinterés de la comunidad respecto al problema de los adolescentes.

Con un desarrollo que empieza en 2004, como proyecto, realizado por la Fundación Tierra de Hombres TDH y la ONG Encuentros, Casa de la Juventud y la participación de representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, derivó en la construcción de un modelo de atención diferenciada desde la perspectiva de un “enfoque restaurativo”.

A partir de la construcción de una “hoja de ruta” para la aplicación del enfoque, TDH y Encuentros promueven la suscripción de convenios interinstitucionales de cooperación técnica con el Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo.

En esa hoja de ruta, TDH y Encuentros identifican como zonas de intervención los distritos de El Agustino (Lima) y José Leonardo Ortiz (Lambayeque), debido al alto índice de infracciones a la ley penal cometida por adolescentes y a la existencia de organizaciones públicas y de la sociedad civil que se encontraban en condiciones de colaborar como unidades receptoras, para la ejecución de los programas de orientación diseñados individual y específicamente a los adolescentes. Para ello, se contrata e instruye a abogados defensores, psicólogos, trabajadores sociales y educadores que colaboran a través de sus informes con el fiscal, a efecto que tome decisiones asertivas, y se capacita y adiestra a los fiscales, jueces, policías, defensores públicos, funcionarios de organizaciones públicas y operadores sociales en los lugares de intervención a través de diferentes estrategias: seminarios, talleres, intercambio de experiencias con expertos internacionales.

En el año 2005 se pone en marcha del proyecto piloto de Justicia Juvenil Restaurativa en las zonas identificadas. Tras cinco años de experiencia y después de un proceso de validación del proyecto, el Ministerio Público del Perú comprueba que el “enfoque restaurativo” es preventivo, reduce la violencia, contribuye a generar la sensación de paz social y seguridad ciudadana, ahorra gastos al Estado, es inclusivo y constituye una buena práctica en la Administración de Justicia.

El proceso de implementación se ha realizado por fases que describen los avances progresivos en la aplicación del proyecto:

**I Fase (2005/2007):** desarrollo de un proyecto piloto de atención a adolescentes en conflicto con la ley penal, a partir de las siguientes estrategias:

1. *Acción directa:* “operacionalidad de las medidas alternativas”: los adolescentes que participaron en el programa —medidas socioeducativas en medio abierto— se incorporaron a diferentes redes sociales (educativas, culturales, deportivas, laborales), existentes en su comunidad.
2. *Capacitación:* se especializó el recurso humano (operadores jurídicos y sociales), necesario para la implementación y el desarrollo de un sistema juvenil, basado en el modelo de justicia restaurativa.
3. *Monitoreo y capitalización:* se contó con un sistema de monitoreo, evaluación y capitalización que permitió la validación y promoción del modelo y su posterior réplica.
4. *Cabildeo y abogacía:* se realizó un proyecto de ley presentado en el Congreso con apoyo multipartidario y aval del Poder Ejecutivo (de ministerios interesados), Poder Judicial y Ministerio Público, para la creación de un sistema de justicia juvenil basado en modelo de justicia restaurativa.

El proyecto piloto finalizó en 2007.

**II Fase del proyecto de Justicia Restaurativa (2008-2010):** tuvo como objetivo fortalecer la aplicación del modelo de Justicia Juvenil Restaurativa y generar las condiciones políticas, normativas y técnicas para la transferencia futura del modelo al Estado. Esa fase se propuso conformar cuadros profesionales especializados en justicia juvenil restaurativa, consolidar alianzas interinstitucionales para elaborar propuestas normativas, técnicas y políticas, impulsar la remisión, la asistencia a la víctima, así como la aplicación de la mediación y de otras medidas alternativas a la privación de la libertad, y validar el enfoque restaurativo, creando y aplicando una metodología de asistencia a la víctima.

A finales de 2007, en dos zonas piloto (Chiclayo y El Agustino), se validó un modelo de Justicia Restaurativa en el cual los adolescentes en conflicto con la ley penal cuentan con una defensa eficaz desde la etapa policial hasta la judicial (aplicación de la medida socioeducativa).

En el año 2010 el Ministerio Público hace suyo el enfoque como “política pública” y lo convierte en un programa institucional para la atención especializada de adolescentes en conflicto con la ley penal. Contrata de manera directa a psicólogos, trabajadores sociales y educadores para que formen parte del Equipo Interdisciplinario de Apoyo a las Fiscalías Provinciales de Familia en los lugares de intervención.

A finales del año 2010 el Ministerio Público amplía el programa a nuevas zonas de intervención: Lima Sur (San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador);

durante 2011 se implanta en Lambayeque (Chiclayo), La Libertad (Trujillo) y Lima (El Agustino), y en el 2012 en El Santa (Chimbote).

**III Fase (2011-2013):** se realiza a través de la ampliación en nuevos distritos fiscales que cumplan con las condiciones técnicas para su implementación durante el periodo 2013- 2016.

Tiene como objetivo promover la apropiación, extensión y sostenibilidad del sistema de Justicia Juvenil Restaurativa, por parte del Estado. Lo hace difundiendo los beneficios y ventajas de su enfoque y metodología, así como propiciando un trabajo articulado entre las autoridades y la comunidad. Para ello, se formularon cuatro ejes estratégicos: acción directa, formación especializada, incidencia en políticas públicas y prevención/prácticas restaurativas en escuelas y comunidades.

La III Fase se propone generar los siguientes impactos:

- Aproximadamente 1.350 adolescentes atendidos por los equipos interdisciplinarios.
- Menos del 2% de los casos de adolescentes intervenidos vuelve a cometer una infracción.
- Se incrementa la percepción de seguridad y convivencia pacífica en las zonas y comunidades donde interviene el programa.
- Restitución de los derechos vulnerados de los adolescentes atendidos por el programa.
- Reinserción integral de los adolescentes en condiciones más favorables.
- Menores costos al Estado y mejores resultados con la inversión realizada.

La experiencia tiene como objetivo general asegurar la adecuada aplicación de la remisión fiscal a los adolescentes en conflicto con la ley penal que hayan cometido infracciones leves, con el apoyo del equipo interdisciplinario y la participación activa de otras instituciones públicas y sociedad civil, desde la perspectiva del enfoque restaurativo; promoviendo que el adolescente asuma su responsabilidad, repare a la víctima y se reintegre en la comunidad.

Para ello se propone como objetivos específicos:

1. Brindar una atención oportuna y eficaz a los adolescentes en conflicto con la ley penal para promover su responsabilidad, la reparación del daño y su reinserción a la sociedad.
2. Fortalecer las capacidades institucionales y personales para mejorar la calidad de atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal desde un enfoque restaurativo.
3. Fortalecer los niveles de articulación interinstitucional con los diversos actores del Estado y la sociedad civil para mejorar la atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal desde un enfoque restaurativo.



4. Posicionar el programa Justicia Juvenil Restaurativa como un referente de calidad y eficiencia en el Ministerio Público y en la sociedad.

**IV Fase** (2017-2021): se proyecta que esta fase se realizará a través de la expansión a todos los distritos fiscales a nivel nacional.

El enfoque de la experiencia propone principalmente que la Justicia Penal Juvenil —JPJ— debe ser concebida como parte integrante del desarrollo nacional de cada país. De este modo, debe promover el respeto de los derechos del adolescente infractor, de las necesidades de la víctima y de los intereses de la comunidad. La JPJ, en consecuencia, debe estar orientada a disminuir el número de casos en los que tradicionalmente interviene el sistema de administración de justicia, además de reducir al mínimo los perjuicios que normalmente ocasiona cualquier tipo de intervención, acreditando eficiencia y oportunidad y trabajar bajo el siguiente paradigma: “Que la primera infracción sea la última”.

La etapa de desarrollo de un adolescente lo hace más susceptible a la influencia de los modelos del entorno; si estos son negativos, la probabilidad de mostrar conductas disfuncionales es mayor; sin embargo, este proceso brinda la oportunidad de incluir modelos positivos, a fin de que adquieran un comportamiento aceptable para la sociedad y con beneficios para sí mismo. Por otro lado, analizando los factores causales del involucramiento de adolescentes en este tipo de conductas, primordialmente se encuentra la pertenencia a familias disfuncionales, caracterizadas por la violencia que emplean para modelar conductas, dificultades en la comunicación entre padres e hijos y otros miembros de la familia, represión, ausencia de una de las figuras parentales, entre otros, que dificultan el rol protector y formativo que debe asumir una familia. Se suma a lo anterior, las carencias económicas que obligan a los padres a trabajar la mayor parte del día y a descuidar la formación de los hijos, asimismo estas carencias en ocasiones dificultan el que puedan continuar con los estudios.

La experiencia conceptúa que el sistema educativo formal tiende a ser más represivo que formativo, no incluyendo en los currículos académicos la formación de valores asociados a las expectativas de vida. Estos y otros factores constituyen un riesgo potencial para los adolescentes.

- Los actores responsables de la experiencia son:
- Asociación Encuentros / Casa de la Juventud.
- Poder Judicial.
- Academia de la Magistratura.
- Ministerio Público-Fiscalía de la Nación.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio del Interior-PNP (Policía Nacional Perú).
- Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social.

- La Defensoría del Pueblo.
- Gobiernos locales y regionales.

El programa Justicia Juvenil Restaurativa desde el año 2005 está permitiendo viabilizar la aplicación de un instrumento importante en la justicia juvenil como es la remisión.

La remisión es un instrumento previsto en la Convención de los Derechos del Niño (art. 40° 3b) que establece que “siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales”. Esta figura es recogida a su vez en el Código de los Niños y Adolescentes del Perú (art. 206°) que establece tres condiciones para la aplicación de la remisión fiscal: 1) que el caso no revista gravedad, 2) haya un compromiso del adolescente y sus padres o responsables de seguir un programa, y 3) la posibilidad de resarcir el daño; y el Fiscal, de acuerdo al art. 204°, haciendo uso de su facultad discrecional puede disponer la aplicación de la remisión, teniendo en cuenta, con el apoyo técnico de un equipo especializado, tanto las circunstancias de la infracción como las circunstancias personales del adolescente infractor.

El programa Justicia Juvenil Restaurativa contempla un proceso de acercamiento, evaluación y orientación, que permite que a los adolescentes que se les ha aplicado la remisión fiscal, por haber cometido una infracción a la ley penal que no revista gravedad, se les inserte en un proceso educativo, social y laboral, con el apoyo de un equipo interdisciplinario y la participación activa de instituciones públicas y de la sociedad civil, desde la perspectiva del enfoque restaurativo.

Comprende como componentes de formación:

1. Capacitación técnica de los operadores de justicia fortalecida para el desempeño de sus funciones en el marco de una perspectiva de Justicia Juvenil Restaurativa y del respeto a los derechos de los adolescentes.
2. Operadores sociales de programas dirigidos a los adolescentes, en especial, de los centros juveniles y equipos técnicos del Poder Judicial, del MIMDES, de las redes sociales de la comunidad y otras que trabajan con adolescentes en conflicto con la ley o en prevención de la violencia juvenil, han fortalecido capacidad para comprender el fenómeno y actuar sobre él.

Ambos modelos de capacitación forman parte del proceso de la experiencia.

La construcción del proyecto ha sido elaborada a través de un proceso participativo multidisciplinario y multisectorial que se inició a principios de septiembre de 2004 con un taller de planificación estratégica, lo cual reunió a unos 23 participantes, representando a 13 instituciones repartidas entre estatales, organismos internacionales y de la

sociedad civil. Al finalizar el evento, se redactó una propuesta de proyecto que fue presentada en noviembre de 2004 en Lima y Chiclayo a operadores de justicia y operadores sociales de El Agustino y Chiclayo durante un seminario sobre Justicia Juvenil Restaurativa organizado por la Fundación Terre des hommes Lausanne (Suiza) y Encuentros-Casa de la Juventud, a fin de recoger comentarios y recomendaciones pertinentes para afinar y validar la presente propuesta.

El programa ha contado con reconocimientos internacionales, por dos años consecutivos, (2008 y 2009), el primer puesto del concurso de Buenas Prácticas Gubernamentales por la Asociación Civil Ciudadanos al Día (CAD), en la categoría de Seguridad Ciudadana, premiando la experiencia de la aplicación de la remisión fiscal del distrito de El Agustino (Lima) y de los distritos de Chiclayo, La Victoria y José Leonardo Ortiz (Chiclayo).

La Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y de la Familia reunida en el XVIII Congreso Internacional en Túnez les otorgó el premio Veillard Cybulski-Edition 2010 por la "Experiencia de implementación de la Justicia Restaurativa en el Perú".

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de Chile les otorgó el primer lugar en la categoría de "Iniciativas Prometedoras en el Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe" realizado en 2010.

El programa Justicia Juvenil Restaurativa presenta como resultados:

- Sensibilización y capacitación a más de 500 operadores de justicia ente policías, fiscales y jueces, y contar con un respaldo político y técnico amplio por parte de instituciones como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Academia de la Magistratura y gobiernos locales de las zonas de intervención.
- Se logró apoyar la creación de normas significativas como la reglamentación de la aplicación de los programas de orientación que acompañan a la remisión fiscal y la elevación de la edad mínima penal a 14 años.
- Se consiguió crear las condiciones técnicas y jurídicas para una mayor aplicación de la figura de la remisión, habiéndose incrementado significativamente el número de ellas a lo largo de los tres primeros años del proyecto.
- Se observó un incremento en el interés de operadores de justicia de otros distritos de Lima y ciudades del país al especializarse en el enfoque y la metodología de la Justicia Juvenil Restaurativa y contar con condiciones técnicas y políticas para replicarlo en sus propias jurisdicciones.

Los aprendizajes que el programa propone a partir de su experiencia son (Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, 2013: 4):

- El garantizar los derechos de los adolescentes que son acusados, arrestados, detenidos, investigados, procesados, sentenciados o que se encuentran en cumplimiento

de una medida, por parte de los funcionarios del sistema de justicia, tiene un impacto positivo en los adolescentes que favorece sus posibilidades de cambio.

- La defensa legal debe ser inmediata, especializada e interdisciplinaria para garantizar efectivamente los derechos del adolescente y el cumplimiento del debido proceso.
- La intervención de la justicia con los adolescentes en conflicto con la ley penal se sustenta en la necesidad de fortalecer y desarrollar en ellos el sentido de la responsabilidad, que los lleve a entender las consecuencias de sus actos y a reparar el daño, así como hacerse responsable de su propia vida, actual y futura, enfrentando los riesgos y amenazas con el apoyo de su familia y la comunidad.
- Los equipos interdisciplinarios proporcionan información y orientaciones técnicas a los defensores, fiscales y jueces para que puedan tomar mejores decisiones teniendo en cuenta la situación personal, el contexto familiar y las posibilidades de su reintegración social.
- La experiencia de la remisión ha demostrado que es un instrumento adecuado, útil y efectivo en los procesos de cambio del adolescente, además de que favorece la desjudicialización y disminución de la carga judicial, haciendo que el sistema sea más eficiente y económico.
- El encuentro y diálogo voluntario entre la víctima, el adolescente infractor y sus familias, facilitado por un tercero, es un instrumento adecuado, útil y efectivo para educar, reparar, reintegrar y prevenir futuras infracciones.

Otros aprendizajes que se han conseguido son:

- La experiencia nos indica que la respuesta que privilegia la dimensión educativa es más adecuada y eficaz que la intervención punitiva: desde una perspectiva educativa las personas aprenden más y mejor de situaciones gratificantes (estímulos) que de situaciones aflitivas (castigo), y mucho más si son sujetos activos en la propia construcción de conocimientos.
- El reparar el daño es para el adolescente sumamente educativo porque constituye una oportunidad para enmendar errores y compensar a otro por los daños ocasionados, es una experiencia reconfortante y gratificante.
- Se pudo determinar que los modelos de medio abierto cumplen un papel de resocialización más efectivo que los de medio cerrado, así se observó menor consumo de drogas, menor inclinación a la violencia, mayores niveles de reinserción escolar y mejores perspectivas laborales. Hay que considerar la aplicación de una medida socioeducativa en medio cerrado, siempre que no quede otro recurso y procurando que sea por el plazo más breve posible. Los modelos de medio abierto son más eficientes porque tienen menor costo de ejecución por adolescente y demandan una infraestructura más sencilla, así como un coste menor de instalación. Los modelos de medio abierto propician una reinserción social más fluida de los adolescentes, con mejor potencial de desarrollo. La creatividad y la independencia conllevan una significativa disminución de la violencia. Las medidas en medio abierto

abren espacio a la ilusión y propician que los adolescentes desarrollen la perspectiva de un futuro personal promisorio.

- La propuesta tiene mejores resultados cuando se diseña con la participación de las instituciones involucradas en el problema (Vásquez Bermejo, 2014: 26).
- Para ser validada una propuesta en el ámbito de la justicia se requiere un respaldo legal e institucional (Vásquez Bermejo, 2014: 27).
- La comunicación del enfoque y de la experiencia debe ser permanente y a todos los niveles, centrándose en su pertinencia y viabilidad (Vásquez Bermejo, 2014: 27).
- El diseño e implementación de una política y un programa de extensión nacional tienen mejores resultados si toma en cuenta una experiencia validada (Vásquez Bermejo, 2014: 27).
- La participación de los equipos interdisciplinarios ha sido fundamental para la aplicación de la remisión con resultados exitosos (Vásquez Bermejo, 2014: 27).
- Los programas socioeducativos diseñados de manera personalizada deben tener en cuenta la responsabilización, la reparación del daño, la restitución de derechos y la reintegración en la comunidad (Vásquez Bermejo, 2014: 28).

En la realización de la experiencia, sin embargo, se han identificado dificultades que inciden en su implementación. Entre estos se reportan:

- Se mantienen algunos problemas en la articulación de los actores involucrados a diferentes niveles de actuación (local, regional y nacional).
- El presupuesto público aún resulta insuficiente debido a la creciente demanda de atención existente.
- La persistencia de una mirada punitiva y castigadora desde algunos sectores del Estado y la sociedad civil respecto a los adolescentes en conflicto con la ley penal.
- Los servicios públicos especializados para atender la problemática de los adolescentes (consumo de sustancias, violencia familiar, entre otros) resultan en algunos casos insuficientes.

El proyecto ha buscado empoderar a operadores de justicia y operadores sociales, así como a las dos zonas piloto en la aplicación coordinada del modelo restaurativo. Para ello trabajó con actores clave que cuentan con experiencia en el trabajo comunitario con adolescentes y jóvenes, y que se encuentran dispuestos a participar en la aplicación demostrativa del nuevo modelo. Tras la experiencia, estos actores están capacitados y han participado en procesos de monitoreo, evaluación y capitalización de la experiencia, lo que le permite que recoger las lecciones aprendidas sea útil para optimizar su rol, difundir la propuesta en otras localidades del país, y en la medida de lo posible, que este modelo sea validado por el Estado.

El desarrollo del proyecto se ha llevado a cabo desde un principio, con la gran mayoría de entidades públicas y de la sociedad civil, casi todas bajo un convenio oficial. Al cabo

de los tres años, el proyecto ha validado la actuación de equipos de defensa inmediata (EDI) interdisciplinarios en por lo menos dos zonas del país. En cada una de estas zonas existirían varios con experiencia en tarea, monitoreo y evaluación suficientes, formados por abogados, trabajadores sociales y psicólogos.

El programa Justicia Juvenil Restaurativa presenta como acciones innovadoras:

- La información y orientaciones técnicas que los equipos interdisciplinarios proporcionan a los fiscales resulta fundamental para que puedan tomar mejores decisiones teniendo en cuenta la situación personal, el contexto familiar y las posibilidades de su reintegración social, considerando que los adolescentes son personas en proceso de desarrollo.
- El encuentro, diálogo voluntario o acciones simbólicas entre el adolescente infractor, la víctima y sus familias es un instrumento adecuado, útil y efectivo para educar, reparar, reintegrar y prevenir futuras infracciones.

Como retos se establecen los siguientes:

- Fortalecer las alianzas con los sectores del Estado (Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, etc.), para mejorar la articulación para la atención de los adolescentes infractores a la ley penal.
- Implementar el Programa de Justicia Juvenil en todos los distritos judiciales a nivel nacional al 2021 conforme al Plan Estratégico del Programa.
- Contar con un mayor presupuesto del Ministerio de Economía para implementar el Programa Justicia Juvenil Restaurativa a nivel nacional.
- Contribuir de manera efectiva con la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.
- Aplicar y cumplir con todos los operadores de justicia penal juvenil los principios consagrados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
- Ser un referente en Latinoamérica respecto a la Justicia Juvenil Restaurativa.
- Hacer de la Justicia Juvenil Restaurativa una política pública permanente.
- Promover una cultura de paz (escuela, comunidad), a través de la aplicación de prácticas restaurativas.

Esta experiencia propone como instrumentos, herramientas o metodologías que considera transferibles o replicables sus estrategias de implementación de los ejes del programa, de las cuales presenta las actividades que ha realizado, a saber:

#### 1) Eje nº 1: Promoción de la Remisión

##### A. Fundamentación

Uno de los principales factores que afectan negativamente la percepción de los operadores de justicia y de la población en general, respecto a los adolescentes en conflicto

con la ley penal, es la sensación de inseguridad ciudadana que percibe el ciudadano en relación a los robos, hurtos, hurtos agravados, robos agravados, pandillaje, lesiones, secuestros al paso, asaltos, asesinatos, entre otros delitos relacionados; no distinguiendo si el acto lo cometió un adulto o un adolescente.

El momento particular de desarrollo de los adolescentes relacionado con sus comportamientos delictivos —descrito en el enfoque— ha sido recogido en el Código de los Niños y Adolescentes mediante el art. 206°, sin embargo, muchos de los operadores de justicia desconocen los alcances de la remisión fiscal, por lo cual no es aplicada con frecuencia, siendo muchos de estos adolescentes denunciados y enviados a los centros preventivos que no tienen un enfoque educativo.

En ese sentido, promueve la figura jurídica de la Remisión, a fin que los operadores y la población en general se sensibilicen frente a la situación del adolescente en este tipo de circunstancias y apliquen medidas formativas alternativas al internamiento, ya que este acentúa las conductas relacionadas a comportamientos delictivos.

#### B. Actividades realizadas:

1. Incorporación de profesionales especializados a equipos interdisciplinarios de las Fiscalías Civil y Familia involucradas.
2. Reuniones de coordinación y evaluación de avances de la aplicación de la remisión fiscal en la Fiscalías involucradas de los distritos judiciales en los que se interviene.

#### 2) Eje n° 2: Fortalecimiento de capacidades

##### A. Fundamentación:

De acuerdo a la situación descrita inicialmente y a pesar de estar estipulado por ley, muchos operadores (Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia, gobiernos locales, entre otros) no conocen la finalidad de la Remisión. A ello, se suma la recargada agenda de trabajo que muchas veces no permite percatarse de la necesidad de capacitación específica en temas relacionados a la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En ese sentido, es necesario fortalecer las capacidades de los operadores, principalmente de aquellos que reciben inicialmente los casos, ya que constituyen un primer filtro en la inclusión de adolescentes en el sistema de justicia.

La escasez de modelos restaurativos en el sistema de administración de justicia peruano impide brindar de forma integral todos los servicios a los que el adolescente tiene derecho. No obstante, estos pueden adecuarse empezando por la calidad de trato que

los operadores puedan otorgar. Sin embargo, la sola disposición no será suficiente, por lo que ha sido necesario profesionalizar los servicios, con un alto nivel de especialización, incluyendo conocimientos sobre el alcance de la remisión fiscal y la necesidad de contar con un programa educativo, razón por la cual se hace evidente la necesidad de generar procesos de capacitación de alto nivel de especialización.

#### B. Actividades realizadas:

1. Sensibilización a fiscales de familia, operadores de justicia y sociedad civil sobre el enfoque restaurativo en los distritos judiciales implementados con el programa y zonas seleccionadas para su implementación.
2. Desarrollar actividades de capacitación especializadas: talleres, cursos, seminarios, diplomados para Ffisciales, equipos y demás actores.

#### 3) Eje n° 3: Cooperación multisectorial

##### A. Fundamentación:

La intervención ejecutada en la fase piloto en los distritos de El Agustino (Lima) y José Leonardo Ortiz (Chiclayo) se apoyó en el establecimiento de coordinaciones multisectoriales a través de la formación de una red de atención integral para los adolescentes que son derivados al programa Justicia Juvenil Restaurativa.

La propuesta piloto contó hasta el 2009 con equipos de profesionales que cubrieron diversos servicios, asumiendo las funciones que le corresponden al Estado, tal como, la prestación de defensa legal gratuita en comisarías, evaluación psicológica y valoración de situación social del adolescente, con la correspondiente emisión del informe interdisciplinario, derivación a un programa educativo y acompañamiento del adolescente; su objetivo fue validar un modelo de atención, orientación y reinserción.

No obstante, estos servicios no pueden ser asumidos en su integridad por el Ministerio Público, se requiere la intervención de la Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación e instituciones de la sociedad civil, por lo cual es necesario establecer alianzas estratégicas a fin de ampliar la cobertura de servicios ofrecidos a los adolescentes y proporcionarles una atención integral.

En la actualidad el Ministerio Público ha destinado una partida presupuestal desde el año 2010 para la implementación del programa Justicia Juvenil Restaurativa con proyección nacional, lo cual que permite la incorporación profesionales para brindar asistencia técnica a los fiscales de familia y desarrollar el seguimiento de los programas de orientación de los adolescentes.



## B. Actividades realizadas:

1. Incluir a los adolescentes en instituciones que brindan servicios preventivos y atención especializada.
2. Participar en espacios distritales de instituciones involucradas en el trabajo de adolescentes en riesgo.

## 4) Eje n° 4: Difusión y empoderamiento del programa

### A. Fundamentación:

La intervención de los equipos interdisciplinarios en las zonas seleccionadas ha permitido tener resultados positivos; sin embargo, es importante profundizar en la difusión de los logros y ventajas del programa en los diferentes medios de comunicación a nivel nacional.

Asimismo, el programa debe ser difundido a nivel comunitario, donde el adolescente será reinsertado, por lo que los eventos masivos de difusión a nivel comunitario deberán ser considerados como una oportunidad en la que los equipos interdisciplinarios deberán dar a conocer la finalidad y ventajas del programa.

Por otro lado, es importante considerar que para la ejecución de las actividades de los equipos interdisciplinarios, es necesario contar con herramientas de gestión que les permitan tener conceptos claros para un mejor desarrollo de sus funciones.

### B. Actividades previstas:

1. Participar en medios de comunicación masiva para difundir las ventajas del programa.
2. Incluir acciones con enfoque restaurativo en planes distritales y nacionales.
3. Participar en campañas y ferias donde se difunda las ventajas del programa.
4. Continuar difundiendo los logros en el programa *Los Fiscales* de TV y Radio con cobertura a nivel nacional. Como uno de los resultados, se observó un incremento en el interés de operadores de justicia de otros distritos de Lima y ciudades del país en especializarse en el enfoque y la metodología de la Justicia Juvenil Restaurativa y contar con condiciones técnicas y políticas para replicarlo en sus propias jurisdicciones.

La inversión realizada por el Estado para la atención especializada de adolescentes en conflicto con la ley penal en estos últimos años es mucho más eficiente en relación a los programas de reeducación en medio cerrado y genera un costo menor en una proporción aproximada de tres a uno. Asimismo, el análisis costo-beneficio permite resultados cuantitativa y cualitativamente más efectivos con las estrategias de intervención implementadas desde el programa Justicia Juvenil Restaurativa.

La experiencia aporta una mirada importante sobre el abordaje de acceso a la justicia y su relación con la intervención social, y posibilita el empoderamiento de los actores involucrados.

Es importante destacar el gran involucramiento de la rama judicial, encargada de los asuntos de delincuencia juvenil para su cualificación e intervención efectiva sobre la situación del joven a partir de una perspectiva de mayor garantía de los derechos (tanto de las víctimas como de los infractores). En el anterior sentido resulta relevante el fortalecimiento que se promueve de los equipos judiciales con el fin de que logren una aproximación más allá de lo jurídico a la situación de conflictiva de los y las jóvenes.

Si bien la experiencia es un ejemplo interesante de la expresión e implicaciones de la aplicación de justicia restaurativa respecto a la delincuencia juvenil, sería necesario profundizar con relación a sus efectos sobre procesos de prevención más que de reincidencia. Aquí existe un aspecto importante para estudiar más a fondo.

Es importante, a partir de lo propuesto por esta experiencia, revisar los componentes de asistencia social en la implementación de procesos de justicia restaurativa para asegurar la pertinencia de la intervención en el contexto colombiano.

## **Perú: una mirada desde las categorías de aproximación**

### **1) Desarrollos normativos**

“El programa Justicia Juvenil Restaurativa aporta a los indicadores establecidos en el Plan Nacional de Acción por la Infancia - PNAIA 2012-2021, a los indicadores del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2013-2018, en cuanto a la reducción de la tasa de adolescentes infractores a la ley penal y al Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal 2013-2018” recientemente aprobado (Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, 2013: 4).

El centro de la experiencia de Perú es la remisión. Este es un instrumento previsto en la Convención de los Derechos del Niño (art. 40° 3b) que establece que “siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales”, esta figura es recogida a su vez en el Código de los Niños y Adolescentes del Perú (art. 206°) que establece tres condiciones para la aplicación de la remisión fiscal: 1) que el caso no revista gravedad; 2) que haya un compromiso del adolescente y sus padres o responsables de seguir un programa; y 3) Que exista la posibilidad de resarcir el daño; y el fiscal, de acuerdo al art. 204°, haciendo uno de su facultad discrecional puede disponer la aplicación de la Remisión, teniendo en cuenta, con el apoyo técnico de un equipo especializado,

tanto las circunstancias de la infracción como las circunstancias personales del adolescente infractor.

La experiencia en este caso plantea como eje la relación del adolescente con el sistema judicial cuando este comete una infracción. De esta relación, básicamente legal, se desprenden núcleos importantes de análisis, como son los de justicia restaurativa y la noción y alcance de la remisión, que como ordenamiento jurídico permite generar acción vinculante que obliga —de cierta forma— al Estado a contar o generar condiciones para que ese joven que tuvo un comportamiento infractor pueda reparar e integrarse socialmente.

## 2) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores

Han participado en el programa Justicia Juvenil Restaurativa:

- a) *Poder Judicial*: movilizar y motivar a los magistrados sobre justicia juvenil. Gerencia de los centro juveniles, aporta información y datos estadísticos.
- b) *Academia de la Magistratura*: diseño y desarrollo de la capacitación de los magistrados, diseñar conjuntamente un módulo de especialización en justicia juvenil a mediano plazo.
- c) *Ministerio Público - Fiscalía de la Nación*: mejorar la actuación de los fiscales de familia en materia de justicia penal juvenil.
- d) *Ministerio de Justicia*: es el que asigna los abogados de oficio, numerosos defensores de oficio, generalmente recién experimentados, han participado en capacitaciones de TDH.
- e) *Ministerio del Interior-PNP (Policía Nacional Perú)*: desarrollo de la capacitación de sus miembros, y apoyo en la elaboración de un módulo de Justicia Juvenil especializado para policías.
- f) *Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social. La Defensoría del Pueblo*: proporcionar regularmente información y datos estadísticos. Seminario junio 2003 sobre medidas alternativas a la privación de la libertad en el sistema juvenil peruano.
- g) *Gobiernos locales y regionales*: desarrollar acciones que puedan contribuir a contener y disminuir la violencia juvenil en sus comunidades. Papel operacional y estratégico.

En el caso de Perú, existe un objetivo muy fuerte de articulación y coordinación. Es y se encuentra planteado como un reto dado que la “referencia” obliga por la naturaleza del concierto de muchas instituciones para alcanzar los propósitos planteados.

## 3) Enfoques

De acuerdo con el Programa, la Justicia Juvenil Restaurativa:

“es una manera de tratar con niños y adolescentes en conflicto con la ley, que tiene la finalidad de reparar el daño individual, social y en las relaciones causado por el delito

cometido. Este objetivo requiere un proceso en el que el agresor juvenil, la víctima y, de ser el caso, otros individuos y miembros de la comunidad participen juntos activamente para resolver los problemas que se originan del delito. No existe un solo modelo para la práctica de este enfoque de justicia restaurativa” (Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, 2013: 5).

En este contexto, la justicia restaurativa es una forma de atender a los niños, niñas y adolescentes que están en conflicto con la ley que contribuye a su reintegración a la sociedad y les apoya a asumir un rol constructivo dentro de la sociedad. Toma seriamente la responsabilidad del niño/a y al hacerlo permite fortalecer el respeto y entendimiento del niño/a respecto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los demás, en especial de la víctima y otros miembros afectados de la comunidad. La justicia restaurativa es un enfoque que promueve el sentido de dignidad y valor del niño/a.

Partiendo de la Convención de los Derechos del Niño (art. 40° 3b) como base, focaliza la atención en la aplicación de la remisión como un instrumento que, en el marco del programa Justicia Juvenil Restaurativa, permite agenciar un proceso de acercamiento, evaluación y orientación, que hace que a los adolescentes que se les ha aplicado la remisión fiscal por haber cometido una infracción a la ley penal, que no revista gravedad, se les inserte en un proceso educativo, social y laboral, con el apoyo de un equipo interdisciplinario y la participación activa de instituciones públicas y de la sociedad civil, desde la perspectiva del enfoque restaurativo.

El programa define como remisión fiscal:

“es la facultad o atribución propia del fiscal, que permite que el adolescente, presunto autor de la comisión de una infracción a la ley penal, sea separado del proceso con el fin de que no sufra las consecuencias psicológicas que origina esta clase de trámite judicial. La remisión fiscal tiene por finalidad evitar un innecesario daño al menor que ha cometido una infracción penal que no reviste gravedad, permitiendo que continúe en el seno de su familia sin necesidad de separarlo de ella, desarrollándose integralmente”.

En el anterior sentido, la experiencia de Perú se sustenta en el enfoque de derechos, haciendo énfasis en instrumentos referidos al tratamiento específico del comportamiento delictivo por parte de los actores que tienen incidencia sobre las decisiones jurídicas en cada caso.

#### **4) Atención y servicios especializados**

Desde la perspectiva del “enfoque restaurativo” se busca asegurar la adecuada aplicación de la remisión fiscal a los adolescentes en conflicto con la ley penal que hubieran

cometido infracciones leves, con el apoyo de un equipo interdisciplinario y la participación activa de instituciones públicas y sociedad civil.

Al cometer el adolescente una infracción ingresa en un circuito que lo puede llevar o no a ser beneficiado con su participación en el programa de justicia restaurativa. Frente a la comisión de la infracción interviene la autoridad policial, el adolescente es conducido a la dependencia policial, el fiscal ordena que el equipo interdisciplinario acuda a la dependencia policial y practique una evaluación preliminar de carácter psicosocial. El fiscal recibe la declaración del adolescente, asegurando su derecho de defensa y evalúa los informes técnicos preliminares. Si resultan aplicables los requisitos legales al caso, el fiscal dispone que el adolescente se incorpore al programa Justicia Juvenil Restaurativa. El equipo interdisciplinario practica la evaluación integral del adolescente, en el plazo máximo de 60 días, que incluye visitas periódicas, entrevistas con los padres o responsables, identificación de circunstancias vulneratorias de derechos, reconocimiento de recursos, capacidades y potencialidades del adolescente, diseña las actividades del programa de orientación. Si el adolescente cumple con el programa de orientación y ha resarcido el daño de manera directa o indirecta a la víctima, el fiscal aplica la remisión y archiva el caso.

El proyecto ha buscado empoderar a operadores de justicia y operadores sociales, así como a las dos zonas piloto en la aplicación coordinada del modelo de justicia restaurativa basada en la remisión. Para ello trabajó con actores clave que cuentan con experiencia en el trabajo comunitario con adolescentes y jóvenes, y que se encuentran dispuestos a participar en la aplicación demostrativa del modelo. Tras la experiencia, estos actores quedan capacitados y han participado en procesos de monitoreo, evaluación y capitalización de la experiencia.

El desarrollo del proyecto se ha llevado a cabo desde un principio con la gran mayoría de entidades públicas y de la sociedad civil, en casi todos los casos bajo un convenio oficial. Al cabo de los tres años, el proyecto ha validado la actuación de equipo de defensa inmediata (EDI) en por lo menos dos zonas del país. En cada una de estas zonas existen varios equipos con experiencia de tarea, monitoreo y evaluación suficientes, formados por abogados, trabajadores sociales y psicólogos.

## **5) Fortalecimiento de capacidades**

Establece como elementos de fortalecimiento:

1. Capacitación técnica de los operadores de justicia fortalecida para el desempeño de sus funciones en el marco de una perspectiva de Justicia Juvenil Restaurativa y del respeto a los derechos de los adolescentes.
2. Operadores sociales de programas dirigidos a los adolescentes, en especial, de los centros juveniles y quipos técnicos del Poder Judicial, del MIMDES, de las redes

sociales de la comunidad y otras que trabajan con adolescentes en conflicto con la ley o en prevención de la violencia juvenil han fortalecido su capacidad para comprender el fenómeno y actuar sobre él. Ambos modelos de capacitación forman parte del proceso de la experiencia.

Para este fin, el proyecto ha buscado empoderar a operadores de justicia y operadores sociales. Trabaja con actores clave que cuenten con experiencia en el trabajo comunitario con adolescentes y jóvenes, y que se encuentren dispuestos a participar en la aplicación demostrativa del nuevo modelo. Tras la experiencia estos actores están capacitados tras haber participado en procesos de monitoreo, evaluación y capitalización de la experiencia.

## 6) Sostenibilidad

Como parte de la sostenibilidad del programa, el Gobierno peruano ha avanzado en la creación del Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (2013-2018) - PNAPTA que define como estrategias de sostenibilidad:

“El desarrollo de una cultura de justicia, la disponibilidad de información sobre el funcionamiento del Sistema de Justicia Juvenil, en la disponibilidad de profesionales especializados, y en el aseguramiento de un control y seguimiento permanente de la ejecución del Plan” (Consejo Nacional de Política Criminal. Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria, 2013: 81).

En ese orden, el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (2013-2018) - PNAPTA se fija como objetivos de sostenibilidad (Consejo Nacional de Política Criminal. Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria, 2013: 90-92):

- OE10: fomentar el desarrollo y la aplicación de una cultura de justicia.
- OE11: contar con información cuantitativa y cualitativa para conocer en detalle la problemática de los adolescentes en conflicto con la ley penal.
- OE12: tener profesionales con sólida experiencia y especialización.
- OE13: garantizar la ejecución multisectorial, intergubernamental, con intervención de la sociedad civil.

De cada uno de estos objetivos, el plan establece indicadores para una sostenibilidad con acciones verificables.

## 7) Financiación

Desde el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (2013-2018) - PNAPTA se identifican como fuentes de financiamiento de las acciones:

- “Gobiernos locales, gobiernos regionales, ONG, entidades del sector privado.
- La implementación de la presente iniciativa se financia con cargo al presupuesto institucional autorizado de los pliegos correspondientes, para los fines establecidos en el mismo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y conforme a las disposiciones legales vigentes” (Consejo Nacional de Política Criminal. Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria, 2013: 112-170).

Establece como costo aproximado a 2013: 1.380 dólares anuales (costo mensual 115 dólares) por adolescente, frente al costo en centros juveniles cerrados con medidas privativas de la libertad de 5.004 dólares anuales (417 dólares mensuales).





## La evaluación del riesgo de violencia en jóvenes adultos privados de la libertad como estrategia de prevención de la delincuencia juvenil en Cataluña<sup>2</sup>

Desde 1984, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña tiene autonomía frente al Gobierno de España en la ejecución de competencias penitenciarias. Ubicada en el marco del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, la Dirección General de los Servicios Penitenciarios tiene a su cargo los servicios de Justicia Juvenil que operan bajo las orientaciones de ese departamento, el que define así el modelo penitenciario catalán:

“Ha de favorecer la reinserción social y por ello se profundiza en la individualización de los programas de intervención, especializándose y adecuándolos a las características psicosociales y criminológicas de cada interno, mejorando su eficiencia, prestando especial atención a las acciones dirigidas a jóvenes, mujeres y extranjeros. Se potencia también el conjunto de programas sanitarios para que la población internada alcance niveles de salud y de calidad de vida equitativos con la población general, con especial atención a las drogodependencias y la salud mental”.

Al entender la política penitenciaria como una política social más del Estado, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se propone:

- Proporcionar herramientas y recursos variados —educativos, psicológicos, laborales, emocionales, culturales y sanitarios— que faciliten y ayuden al desarrollo personal y permitan la reintegración de éxito de las personas internas en las redes sociales a las que, finalmente, acabarán volviendo.
- Incrementar la participación del tejido social y las instituciones en la tarea de integración social de las personas recluidas.

---

2. Este capítulo está construido con base en las relatorías y documentos asociados a la ponencia *La evaluación del riesgo de violencia en jóvenes adultos privados de la libertad como estrategia de prevención de la delincuencia juvenil en Cataluña*, realizada por Carlos Soler, responsable de Planificación y Proyectos Estratégicos del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, España, en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013.

- Incentivar la aplicación de las medidas penales alternativas (MPA) con el doble objetivo, por una parte, de reducir los ingresos en los centros penitenciarios para las infracciones leves y, por otra, aumentar el significado de la pena con trabajos, por ejemplo, en beneficio de la comunidad.
- Aumentar la atención sobre las víctimas de los delitos.
- Facilitar la participación de los internos e internas en el proceso de rehabilitación para lograr la superación de las carencias personales y potenciar las propias habilidades y capacidades.
- Equilibrar las demandas de seguridad y justicia que la sociedad demanda con los derechos y deberes de las personas penadas.

De otro lado, en España como en Cataluña, la ley marco que regula la parte penitenciaria de la ejecución penal es la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP) de 1979 que establece el sistema de individualización científica como marco de ejecución de las penas privativas de libertad.

De esta manera, la clasificación en grados y el tratamiento son los ejes del sistema de individualización científica, y la relación de ambos elementos determina las condiciones de vida durante el cumplimiento de una pena privativa de libertad (Pueyo, *Aspectos conceptuales y metodológicos de la evaluación del riesgo de violencia juvenil y sus implicaciones en la prevención de la delincuencia*, 2014: 106).

Para enero 2008, los equipos encargados de la rehabilitación en las prisiones no contaban con un método homogéneo para la evaluación de los internos, el diseño de la intervención y la toma de decisiones respecto a la clasificación, concesión de permisos o aplicación de la libertad condicional. En ese contexto, se determinó como importante, contar con instrumentos que permitieran cualificar la intervención, en la búsqueda de que esta se ajustara más a las particularidades de los jóvenes, de modo que pudieran beneficiarse de ella en la generación de recursos para la resolución de conflictos, el autocontrol, para relacionarse en diversos contextos y para forjarse un autoconcepto positivo, aspectos base identificados como necesarios para la prevención de la reincidencia.

Es así cómo se construye una batería de herramientas cuyo objetivo se dirige a mejorar la predicción de la probabilidad de reincidencia violenta, de incidentes dentro de la institución y de no regresar después de un permiso. También se pretende contar con un método para evaluar las áreas de intervención de cada individuo y los cambios obtenidos como resultado de la misma.

Para ello, se partió de un modelo criminológico o intervencionista de la delincuencia juvenil y se estableció como enfoques o conceptos principales los derivados del estudio empírico de enfoque socioeducativo y psicosocial, de identificación de riesgo de violencia en delincuentes juveniles y las escalas y protocolos correspondientes. La

experiencia de Cataluña cuenta con desarrollos conceptuales exhaustivos que nutren las categorías sobre las cuales se construyen protocolos, herramientas, escalas y dispositivos de la intervención, que permiten cuantificar y establecer con rigor el riesgo de reincidencia de un joven.

Entre los referentes conceptuales de los avances de Cataluña está el Modelo de génesis del delito, de Andrews y Bonta, que establece también criterios de intervención efectiva. (Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor: 13).

La experiencia ha contado con la participación del Grupo de Estudios Avanzados sobre la Violencia, la Universidad de Barcelona, el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, el Departamento de Justicia y la Dirección General de Servicios Penitenciarios.

El proyecto se desarrolló en diferentes etapas a partir de una propuesta de colaboración hecha por la Dirección General de Servicios Penitenciarios a la Universidad de Barcelona. Así en el diseño e implementación de la experiencia han participado tanto equipos de la Universidad como del Departamento de Justicia. Las principales fases de desarrollo fueron:

1. Clarificación de requisitos del protocolo Riscanvi.
2. Diseño preliminar de contenidos y procedimientos. Revisión de otras experiencias similares y bibliografía científica. Consulta a profesionales. Estudio empírico con una muestra de internos de las prisiones de Catalunya. Estudio pseudoprospectivo de caso-control. Selección de los factores de riesgo y construcción de dos escalas a partir de la relación estadística entre los factores y los criterios de predicción.
3. Diseño del protocolo de evaluación. Consulta a profesionales (equipo de validación).
4. Desarrollo de la aplicación informática.
5. Formación de formadores y profesionales (730).
6. Aplicación en tres fases. Revisión y modificaciones después de cada fase.
7. Seguimiento: equipo de apoyo a los profesionales (SOS Riscanvi).
8. Difusión.
9. Formación continuada.
10. Desarrollo de aplicaciones de gestión de riesgo.

La aplicación propiamente de la evaluación del riesgo supone los siguientes momentos:

- Obtención de información.
  - Entrevistas con internos, familia, etc.
  - Revisión de archivos.
  - Observación.
  - Coordinación con otros servicios.

- Registro de la información: evidencias.
- Valoración del factor de riesgo.
- Evaluación del riesgo.
- Corrección de juicio profesional.
- Supervisión / validación.
- Decisiones / gestión de riesgo: plan de intervención, permisos, clasificación, libertad condicional, medidas de supervisión, etc.

En esas fases, para el diseño e implementación se contó con el trabajo coordinado de la Universidad y el Departamento de Justicia, además de un alto nivel de participación de los de distintos profesionales que forman parte de equipos multidisciplinarios en los procesos para la formación y el método de supervisión y apoyo.

Como un logro de la experiencia, se reporta una aplicación informática que permite recuperar la información que se encuentra registrada en las bases de datos, hace más ágil la aplicación del protocolo e integra la evaluación de riesgo con el resto de elementos del expediente del interno.

La integración de Riscanvi en el sistema integral de rehabilitación de los centros penitenciarios está consolidada y se ha convertido en un eje para la intervención y la toma de decisiones. Estructurar prácticas como estas sirve de base para otros proyectos de gestión de riesgo en curso, como son: el Plan Individual de Tratamiento (gestión de casos), el Control Telemático de Salidas, los de Tratamiento Farmacológico de Delincentes Sexuales, Protocolo de Excarcelación de Casos de Alto Riesgo, Círculos de Apoyo y Responsabilidad (programa de prevención comunitaria de reincidencia para delincentes sexuales). Esto ha permitido a la experiencia concluir que un procedimiento estructurado para la evaluación y la gestión del riesgo puede servir como eje para las políticas de prevención secundaria (población en riesgo) y terciaria (población que ya ha cometido delitos o conductas violentas), del mismo modo que es un medio para graduar la intensidad de las intervenciones e individualizarlas de acuerdo a las necesidades de cada joven.

En cuanto a la propuesta, señala que un protocolo de estas características es viable para ordenar el trabajo de un gran número de profesionales que atienden a poblaciones de jóvenes y permite homogeneizar la evaluación y la intervención; además dirige los objetivos de los programas a las necesidades relevantes de los jóvenes, todo ello de acuerdo a la evidencia empírica y científica.

Otra de las posibilidades que abre la experiencia es la de permitir una revisión y mejora continua de las políticas de prevención ya que da transparencia a las decisiones y a la planificación realizadas y hace posible la evaluación de los procesos y los resultados.

La experiencia no ha sido replicada hasta el momento. No obstante, se considera que una parte importante del método de diseño e implementación mencionado anteriormente puede ser transferida a otros contextos. Tanto los contenidos de los factores de riesgo como los protocolos de aplicación podrían ser adaptados a la población y contexto en que se quisiera replicar. Tanto el método de elaboración de las escalas como muchos elementos de su aplicación informática y del sistema de ejecución podrían ser transferibles.

La forma ideal de llevar a cabo la transferencia sería mediante la colaboración entre los gestores originales de Riscanvi y los destinatarios de la transferencia. La organización que quiera implementar la experiencia debería estar compuesta por equipos de investigación y equipos de aplicación práctica.

En este tipo de proyectos hay que prever resistencias al cambio por parte de los profesionales. Por ello es muy importante que se cuente con: un plan de formación, un alto nivel de participación de los profesionales en el diseño y planificación, procedimientos de seguimiento y apoyo, y tiempo suficiente para su implementación.

Se recomienda de manera particular la colaboración entre equipos de investigación y profesionales de la justicia, ya que es fundamental para el desarrollo de políticas de prevención de calidad y eficaces.

A 2013, la experiencia reporta como estadísticas principales de su realización:

- 29.199 evaluaciones realizadas.
- El 40% de los internos penados cuentan con una evaluación de riesgo actualizada.
- 62% de los internos de la prisión de jóvenes de Barcelona cuentan con una evaluación de riesgo actualizada.
- Dos investigaciones publicadas: a) población extranjera y factores de riesgo, b) factores de riesgo de conducta violenta en prisión.
- Dos investigaciones en curso: a) predicción de reincidencia de delinquentes sexuales b) riesgo de quebrantamiento de condena (no regresar a la vuelta de un permiso).
- Desarrollo de un protocolo de evaluación homogéneo para todas las prisiones de Cataluña: más de 700 profesionales y una población promedio de 10.000 internos.
- La implementación de esta experiencia ha incluido la formación a 730 profesionales a partir de una metodología variada que ha comprendido exposiciones magistrales, análisis de casos, discusión en grupo, etc.

La experiencia ha sido evaluada con el estudio empírico de una muestra de internos de las prisiones de Cataluña para la selección de los factores de riesgo y la construcción de las escalas. Esta evaluación no está publicada.

El protocolo Riscanvi provee sobre la base de un conocimiento detallado del sujeto, la posibilidad de construir decisiones relacionadas con su proceso individual que buscan la reinserción del joven en su contexto. Soportadas así en una valoración sistemática de la evolución y cambio de los individuos, se definen y ordenan las actividades psico-educativas y terapéuticas a realizar con el fin de afectar positivamente las áreas prioritarias en cada caso y alcanzar los propósitos de reinserción. La experiencia de España realiza un aporte significativo relacionado con la validación de instrumentos y sistemas de información que buscan elementos de predictibilidad del comportamiento violento. Contar con protocolos, permite el seguimiento y el monitoreo de los procesos y favorece su ajuste. Existe, en el anterior sentido, un sistema de información robusto que ayuda a sistematizar datos, a presentar de manera sintética el valor de las variables consultadas y a construir y hacer seguimiento de las decisiones que se toman respecto a cada uno de los sujetos.

Todo ello resalta, con un enfoque eminentemente empírico, la importancia de formalizar los procesos y procedimientos como un elemento de control de los efectos de las intervenciones y como mecanismo para incrementar su eficacia. La generación de una estrategia como la presentada requiere, para una política de prevención de la reincidencia, la generación de condiciones institucionales favorables a su implementación.

## **España: una mirada desde las categorías de aproximación**

### **1) Desarrollos normativos**

Esta práctica tiene como base normativa las metas de reeducación y reinserción que constituyen un mandato constitucional (art. 25 de la Constitución Española). España y Cataluña se rigen con la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP) de 1979, ley marco que regula la parte penitenciaria de la ejecución penal. De acuerdo con Andrés Pueyo (2014):

“La LOGP establece el sistema de individualización científica como marco de ejecución de las penas privativas de libertad. Este sistema penitenciario separa en grados el cumplimiento de las penas con una lógica de progresividad en el ámbito de la libertad asociado a cada grado. Nuestro sistema penitenciario se compone de cuatro grados de numeración consecutiva, el último de los cuales es la libertad condicional. Otro rasgo esencial del sistema de individualización científica es la vinculación de la clasificación en cada uno de estos grados de evolución del interno penitenciario en el tratamiento. Entendido como el proceso de abandono de la actividad delictiva y reinserción en la sociedad empleando técnicas propias de las ciencias sociales y de la salud. En el contexto de este sistema penitenciario, la progresión de grado implica una ampliación de ámbito de la libertad de la persona condenada, mientras que la regresión de grado o revocación en el caso de la libertad condicional supone una restricción de aquel ámbito y, por tanto, del contacto con el exterior” (Pueyo, 2014: 105).

## 2) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores

La práctica corresponde a un protocolo de evaluación y gestión de riesgo de reincidencia que se desarrolla en la Dirección de Servicios Penitenciarios del Departamento de Justicia, y que tiene a su cargo los servicios de Justicia Juvenil. Como un aspecto importante de la aproximación de la entidad a sus competencias está el de considerar la política penitenciaria a su cargo como una política de Estado de carácter social.

Se realiza un énfasis en el estrecho y fructífero vínculo entre la Academia y la institución de gobierno. Aquí se hizo evidente el valor del conocimiento científico puesto al servicio de una acción de Estado y la capacidad de las partes para armonizar tiempos y recursos bajo un mismo propósito.

Otro elemento significativo es la vinculación de los profesionales multidisciplinarios en el diseño e implementación, además del componente formativo que la práctica requiere.

## 3) Enfoques

El enfoque de la experiencia está centrado en la valoración del riesgo e introduce, en principio, dos protocolos de evaluación de factores de riesgo específicos para cada tipo de violencia, para cada población infractora y para un intervalo temporal determinado: el SAVRY (Borum, Bartel y Forth, 2002), adaptado de un protocolo norteamericano, y el RisCanvi (Andrés-Pueyo, Arbach y Redondo, 2010), construido para su utilización en el sistema penitenciario de Cataluña, de acuerdo con directrices internacionalmente aceptadas.

La valoración del riesgo se incluye en un sistema de información que facilita la toma de decisiones y el seguimiento en los procesos de intervención que responden a los objetivos de la política penitenciaria del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

## 4) Atención y servicios especializados

En cuanto a la atención y los servicios especializados la experiencia reporta que:

“La nueva tecnología no sustituye ni elimina el objetivo primordial de estos servicios, sino que reorganiza, en distintos niveles, la forma de actuar de los profesionales de estos servicios (que tienen su experiencia, formación y modo de trabajar) para aumentar la eficacia de esta prestación siguiendo el principio de ‘aplicar más programas y recursos a los casos que más necesidades tienen’” (Pueyo, 2014: 4).

Las tareas que se realizan en los servicios de justicia juvenil, a la luz de los hallazgos de la experiencia, se agrupan bajo el área de “gestión de riesgo” (evaluación de aspectos

psicosociales y criminológicos de los internos, clasificación y orientación de los mismos, formación en temas escolares, laborales y de habilidades de vida, tratamientos e intervenciones más específicas, de acuerdo con los tipos de delitos cometidos, acompañamientos en procesos de reinserción social, etc.). Este ajuste requiere formación y entrenamiento de los profesionales multidisciplinares de los servicios para la apropiación del protocolo SAVRY en justicia juvenil, y del protocolo RisCanvi en los servicios penitenciarios que propone la experiencia (Pueyo, 2014: 4).

Los profesionales administran los protocolos para prácticamente cualquier gestión relevante que la institución deba llevar a cabo con los internos. Además de incorporar los protocolos de evaluación del riesgo, se cambiaron elementos propios de los procedimientos de entrevistar, recoger y almacenar la información, se rediseñaron nuevos modelos de redacción de informes y se consiguió distinguir estos informes en relación a quienes van a ser sus receptores y sus utilidades. Estos profesionales reportan cambios en la organización y en la forma de realizar el trabajo que se describen de la siguiente forma:

- "a) Se sienten más guiados en cuanto a los procedimientos de evaluación.
- b) Adquieren un lenguaje técnico común y especializado en el problema que tratan.
- c) Permiten a los responsables revisar la transparencia de las decisiones (también el número de evaluaciones y el estado de las mismas cuando estos protocolos se administran por medio de ordenador).
- d) Permiten tomar mejores decisiones que van desde las de menor trascendencia (un cambio de ubicación física dentro de un centro penitenciario) hasta la realización, por ejemplo, de informes presentenciales para los jueces responsables de los casos que son gestionados" (Pueyo, 2014: 5).

## 5) Mirada territorial

La práctica reconoce las dinámicas histórico-políticas que en el interior de España determinan la autonomía del Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a la ejecución de competencias penitenciarias, y responde a las interacciones con el Gobierno español a nivel legislativo, para el tema en particular.

## 6) Gestión de conocimiento

Esta experiencia comprende el desarrollo de una aplicación informática que permite realizar seguimiento de los internos a partir del RISCANVI, protocolo de evaluación y gestión del riesgo de violencia con población penitenciaria.

Dicho protocolo ha sido posible gracias a la colaboración entre equipos de investigación y profesionales de la justicia que en un trabajo colaborativo lograron decantar estas herramientas para apoyar los procesos de toma de decisión asociados a las res-



ponsabilidades de los centros carcelarios. En materia de conocimiento generado, a 2013, reporta:

- El 40% de los internos penados cuentan con una evaluación de riesgo actualizada.
- El 62% de los internos de la prisión de jóvenes de Barcelona cuentan con una evaluación de riesgo actualizada.
- Dos investigaciones publicadas: a) población extranjera y factores de riesgo, b) factores de riesgo de conducta violenta en prisión.
- Dos investigaciones en curso: predicción de reincidencia de delincuentes sexuales b) riesgo de quebrantamiento de condena (no regresar a la vuelta de un permiso).
- Desarrollo de un protocolo de evaluación homogéneo para todas las prisiones de España: más de 700 profesionales y una población promedio de 10.000 internos.
- La aplicación del protocolo se constituye en la base de conocimiento para el desarrollo de otros proyectos de gestión de riesgo como: Plan Individual de Tratamiento (gestión de casos), Control Telemático de Salidas, Tratamiento Farmacológico de Delincuentes Sexuales, Protocolo de Excarcelación de Casos de Alto Riesgo, Círculos de Apoyo y Responsabilidad (programa de prevención comunitaria de reincidencia para delincuentes sexuales).

## 7) Fortalecimiento de capacidades

Por definición, la experiencia de España es una experiencia de fortalecimiento. El programa está orientado a lograr:

1. Evitación de los quebrantamientos de condena.
2. Reducción de la conflictividad en la prisión.
3. Disminución de las autolesiones graves.
4. Prevención de la reincidencia violenta.
5. Ampliación de las salidas y semilibertad.

Como parte de este proceso se incluyó formación a 730 profesionales, a partir de una metodología variada con exposiciones magistrales, análisis de casos, discusión en grupo, etc., que favoreció el involucramiento de los profesionales de los equipos multidisciplinares en la implementación de la práctica.

## 8) Sostenibilidad

La sostenibilidad de la experiencia de España ha estado dada por la integración del Riscanvi en el Sistema Integral de Rehabilitación de los Centros Penitenciarios en donde se convierte en un eje para la intervención y la toma de decisiones. La eficacia objetiva de la herramienta representa en sí misma un factor clave para su sostenibilidad.

## **9) Financiación**

Costo aproximado: 174.676.940 COP / año (incluye el coste del diseño de las escalas, aplicación informática y la formación de los profesionales).

## La prevención de la delincuencia juvenil en Canadá: lecciones aprendidas y potenciales buenas prácticas para América Latina desde una perspectiva psicoeducativa I. 50 años después<sup>3</sup>

Nuestra experiencia comenzó en un pequeño centro experimental, donde la creatividad era la bienvenida, y todos nosotros queríamos demostrar que reeducar era posible. Esta demostración tuvo efectos globales mucho mayores que cualquier medida nacional que ignore las condiciones locales de aplicación, que levante resistencias por venir “de arriba”.

En el Québec de los años cincuenta, la Iglesia católica tenía mucho poder e influencia y tenía a cargo los servicios de educación y salud. Para la atención de la delincuencia, el Estado y la Iglesia proponían un enfoque esencialmente represivo y asistencialista: los jóvenes infractores eran enviados a reformatorios o a cárceles para adultos, los jóvenes abandonados por sus padres o que presentaban graves dificultades de adaptación, eran enviados a orfanatos masivos, dirigidos por las comunidades religiosas.

Un sacerdote idealista decide, entonces, implicarse en la prevención de la delincuencia y comienza organizando actividades deportivas en los barrios pobres; rápidamente crea un pequeño centro para jóvenes infractores donde impera el amor y el apoyo cotidiano, lo que contrasta fuertemente con las prácticas de la época. La experiencia de Boscoville era en ese tiempo un pequeño proyecto piloto con 75 jóvenes y 25 educadores.

Lo que distinguirá esta experiencia particular de muchas otras similares es que ese sacerdote deseó contar con educadores laicos, bien formados y preparados para

---

3. Este capítulo está construido con base en las relatorías y documentos asociados a la ponencia *La prevención de la delincuencia juvenil en Canadá: lecciones aprendidas y potenciales buenas prácticas para América Latina desde una perspectiva psicoeducativa. 50 años después*, realizada por Jacques Dionne, profesor del Departamento de Psicoeducación y Psicología y director de la Maestría en Psicoeducación de la Universidad de Québec (Canadá), en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013.

trabajar en la cotidianidad con este tipo de jóvenes, al constatar la inoperancia de los religiosos y de otras personas armadas solo con buena voluntad.

Paralelamente, la experiencia de Boscoville desarrolla un programa de formación específica para educadores de contacto directo que se apoyara en lo que se iba explorando en el centro, y que invitaba a una práctica reflexiva y colectiva.

En Europa, la educación especializada que había sido creada en los años cuarenta para responder a las necesidades de niños, niñas y adolescentes víctimas de la guerra se desarrolla a grandes pasos.

En EE.UU. nacían las primeras aplicaciones de la “Psicología del Yo”.

En Québec, los formadores de los primeros educadores de contacto directo se inspiraron de ambas fuentes teóricas y prácticas y encontraron en Boscoville y otros pequeños centros laboratorios idóneos de experimentación.

Después de varios años de desarrollos prácticos, de co-construcciones en los equipos y con los jóvenes, el modelo de Boscoville fue sintetizado con una primera investigación cualitativa, una concepción teórica (Guindon, 1969) y un primer libro conceptual y que presentaba la práctica (Gendreau, 1978).

Es así como se fue precisando un modelo de intervención psicoeducativo y una nueva disciplina profesional, la psicoeducación.

Como *objetivo* central, este modelo parte de considerar al joven que infringe la ley, sujeto de derecho y, sobre esa base, estructura el proceso de acompañamiento.

En la actualidad, son el Centre s jeunesse du Québec, 16 departamentos de técnicas de educación especializada y departamentos de psychoéducation de seis universidades de Québec, los actores involucrados en que esta práctica sea realidad.

Con la convicción, de que “más que la ley, lo que importa es la manera de aplicarla”, la perspectiva psicoeducativa pretende ser una síntesis de principios psicológicos y educativos en la práctica cotidiana de la intervención de proximidad, la que demuestra su pertinencia.

Por definición, la perspectiva psicoeducativa que orienta la intervención “está centrada en el joven como persona, en su familia y en su entorno social. Es una manera de ver y de actuar que se preocupa antes que nada del joven y de su desarrollo, poniéndolo en el centro del sistema (Dionne & Zambrano, 2008; Gendreau, 2001). Los educadores guiados por una perspectiva psicoeducativa saben que la mejor manera de resolver las crisis individuales de los jóvenes, es facilitando el desarrollo de cada uno de ellos,

sean o no infractores. En esta perspectiva, justicia legal y justicia social son absolutamente interdependientes”.

El modelo de intervención psicoeducativo tiene hoy como fundamentos las interacciones cotidianas entre el potencial de adaptación del joven y el potencial de experimentación que el medio le ofrece para dicha readaptación; lo anterior representa para el joven la posibilidad de retomar el camino de su desarrollo personal. Es así como se reconoce que las interacciones más significativas no suceden dentro de un despacho, como en una terapia individual; en cambio, resultan especialmente significativos los momentos estructurados y no estructurados de la vida cotidiana, entre un joven, su grupo de pares y educadores debidamente formados.

El educador pondrá el acento en las fuerzas de adaptación del joven y en el potencial de experiencias que ofrece un medio bien constituido.

Esta experiencia propone que una buena ley reconoce que el sistema de justicia para menores debe ser diferente, pues los adolescentes están en desarrollo y no pueden ser considerados responsables de sus actos de la misma manera que un adulto (Association des Centres Jeunesse du Québec, 2009). Esto no significa, de otra parte, que no deban ser considerados responsables de sus actos, sino que la manera de responder por sus actos debe estar adaptada a sus niveles de desarrollo.

A nivel metodológico, la experiencia de Canadá aborda los siguientes aspectos, en reconocimiento de las condiciones sistémicas del modelo psicoeducativo:

- El desarrollo de competencias específicas del personal técnico, profesional y de dirección del sistema.
- La colaboración entre los diferentes actores del sistema.
- El rigor de las intervenciones y en las evaluaciones.
- La diferenciación y el equilibrio entre prevención, rehabilitación y protección de la sociedad en los sistemas de justicia juvenil.

Estos desafíos se analizan a partir del saber psicoeducativo quebequense, fruto de la estrecha colaboración entre los actores de terreno en la intervención con jóvenes infractores y las instituciones del saber.

Esto conlleva a:

- Incorporar en los programas de formación técnica y universitaria los últimos conocimientos acerca de la delincuencia, sus factores de riesgo y protección, y una formación práctica con jóvenes infractores de la ley, formación y supervisión continua para los profesionales de las instituciones estatales y de los servicios comunitarios.

- Que la investigación académica incluya el actor de terreno en las diferentes etapas de la investigación, y que este participe en la reflexión clínica y científica sobre sus prácticas.
- Considerar que es primordial hacer evaluaciones metódicas de la situación del joven, incluyendo sus capacidades y dificultades personales, abuso de sustancias, problemas de salud mental, recursos en su entorno social y necesidades individuales, para planificar intervenciones apropiadas, eficaces y adaptadas a sus necesidades. Rigor significa aquí procesos metódicos que integren la utilización de test reconocidos y validados, así como análisis clínicos exhaustivos de las observaciones cotidianas realizadas por un personal de terreno competente.

La experiencia va dirigida a toda la población infantil/juvenil de Québec, especialmente a los jóvenes en alto riesgo de dificultades de adaptación psicosocial y reconoce que:

- Todos los actores del sistema de justicia juvenil deben tener una formación específica.
- Todos los actores del sistema deben dominar las competencias específicas para la aproximación y trabajo con infractores adolescentes y tener la habilidad para colaborar con los educadores y personal de primera línea. Los cuadros intermedios o superiores de administración que no tienen conocimientos adecuados sobre delincuencia, rehabilitación o gestión de recursos humanos pueden causar tensiones importantes en el personal y entre los jóvenes.
- Tanto los abogados como los jueces deberían desarrollar competencias no solo a nivel del sistema judicial, sino también mantenerse actualizados sobre los últimos conocimientos en delincuencia, rehabilitación y reeducación de los jóvenes infractores.

Esto ha llevado a que la psicoeducación tenga hoy su propio colegio profesional. Sus miembros (más de 3.000) trabajan en diferentes instituciones (centros comunitarios, hospitales, escuelas, jardines infantiles, instituciones públicas para la protección de la infancia, para jóvenes infractores, centros para personas con deficiencia intelectual). De otro lado, seis universidades quebequenses ofrecen hoy programas en psicoeducación de pregrado y postgrado, tres de entre ellas ofrecen el doctorado en la disciplina. 17 colegios regionales de educación postsecundaria ofrecen una formación técnica en educación especializada.

El modelo psicoeducativo fue evaluado por LeBlanc 1983 en una primera investigación cuantitativa. Los primeros datos empíricos demostraron que el modelo de intervención de Boscoville daba resultados positivos tanto respecto a la reincidencia como respecto al desarrollo de las capacidades de adaptación de los adolescentes que habían participado al programa durante todo un año. Más del 65% de los adolescentes que habían participado en el programa durante un año no mostraban ninguna reincidencia un año después de su participación. Este resultado sigue siendo uno de los más exitosos publicados

en la literatura científica, lo que ha sido reconocido internacionalmente en numerosas ocasiones a través de sus más de 50 años de desarrollo.

La visión teórica y práctica diferencial del modelo se experimenta actualmente en numerosos centros para jóvenes en Québec, algunos privativos de libertad, otros semicerrados. También se aplica el enfoque diferencial en programas de libertad vigilada de diferentes intensidades. Estos programas son parte integrante de visiones renovadas de todo el sistema de intervención. A su vez, dialoga con experiencias de varios países (Francia, Bélgica, Suiza, Estados Unidos y hoy Chile y Brasil), donde son asimiladas de manera crítica y paulatina. El modelo psicoeducativo contiene elementos que han probado efectividad y potencia para ser transferidos a otros territorios.

Las nuevas leyes de protección de la infancia y para infractores de ley conllevan cambios en la organización administrativa y en los enfoques. Entre estos cambios se destaca una visión de la prevención que apunta tanto a los jóvenes infractores como a los jóvenes de alto riesgo psicosocial, y se extiende a los niños y niñas de edad preescolar.

La comprensión de que “no tenemos tiempo para tener prisa” en la que se considera que en este campo hay que desarrollar una perspectiva a largo plazo, pues toda solución rápida, mágica es una pérdida de tiempo y de recursos, es la propuesta central de esta experiencia. Del mismo modo, la consigna de “pensar globalmente y actuar localmente”, se complementa con el aprendizaje obtenido que soporta que “el amor no basta, la terapia individual tampoco, aun menos los talleres semanales”. Esto hace que la formación específica del personal de trato directo empiece por responsabilizarlos, los valora e instala en una dinámica de colaboración y de rigor en todos los momentos de la vida cotidiana, donde realmente se juega la readaptación de los jóvenes.

El joven en el centro y su relación con el psicoeducador constituyen el núcleo en torno del cual circula un sistema altamente especializado y cualificado que se dispone para comprender la situación del sujeto y generar las condiciones para que este encuentre, desde sus potencialidades, una ruta para su desarrollo.

Coherencia y calidad en la aproximación al joven, junto con una oferta estatal que responde a su realidad y necesidades en términos de desarrollo, aseguran condiciones para que el sujeto a partir de sus recursos propios, y soportado en la relación con el psicoeducador, repare y establezca cursos de vida respondiendo a sus intereses.

Elementos estructurales del modelo psicoeducativo están referidos a contextos donde el Estado tiene una presencia fuerte, estructurada y coherente. La articulación así entre los actores aparece en un marco de gobernabilidad claro y que permite estabilidad a la acción de los mismos. Así la generación de una institucionalidad apoyada en la evidencia y en generación de conocimiento fundamentada que permita la construcción de modelos de intervención tiene terreno para consolidarse.





## La prevención de la delincuencia juvenil en Canadá: lecciones aprendidas y potenciales II. Buenas prácticas para América Latina desde el modelo integral de intervención diferencial<sup>4</sup>

La actual práctica de prevención de la delincuencia juvenil en Canadá tiene antecedentes de más de cien años que se remontan al reparto de las responsabilidades Canadá-provincias, que estableció que de manera centralizada se sancionaran leyes criminales y penales, mientras dejaba a las provincias la administración de justicia. Ya en 1857, una primera ley en Bajo-Canadá (actual Québec) distinguió entre jóvenes delincuentes y adultos criminales, en la *Acte pour accélérer le procès et la punition des jeunes délinquants*.

Para 1869, se adoptan dos leyes en Québec, la *Loi sur les écoles industrielles* establece la creación de recursos para los niños y niñas abandonados y la *Loi sur les écoles de réforme* estipula la creación de recursos para jóvenes delincuentes.

En 1908, la aprobación en Canadá de la ley *Loi sur les jeunes délinquants*, primera legislación en este país que define un trato diferente para los menores en el plano penal. Esta ley sobre jóvenes delincuentes tenía una filosofía paternalista y proteccionista, en la que los legisladores se consideran a sí mismos “padres de la patria” y los jóvenes son percibidos como víctimas de “malas influencias” y como “no responsables de sus actos”. La ley se aplica desde los siete años y ofrecía una amplia libertad a los jueces y poca protección de los derechos de los jóvenes.

El nacimiento de la readaptación en Québec, surge después con los orfanatos. Québec invierte, hacia los años cuarenta, en el campo de la readaptación y crea las escuelas para reformar. Nace un nuevo enfoque y una nueva profesión, la psicoeducación. Poco

---

4. Este capítulo está construido con base en las relatorías y documentos asociados a la ponencia *La prevención de la delincuencia juvenil en Canadá: lecciones aprendidas y potenciales buenas prácticas para América Latina desde el modelo integral de intervención diferencial*, realizada por Michèle Goyette, directora de Servicios Especiales para Jóvenes en contravenciones en el Centro Juvenil Universitario de la Universidad de Montreal (Canadá), en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013.

después, en los años sesenta los estudios sobre criminología crecen gracias a la apertura de la escuela de criminología en Montréal.

Entre los años sesenta y setenta en Québec se instaló una red de centros de acogida para adolescentes que han tenido dificultades de comportamiento o de delincuencia. Esto impulsó la instalación de centros de readaptación, en los que se aplicaba el modelo psicoeducativo. Otros modelos son también experimentados, es un rico periodo para el desarrollo de la intervención en delincuencia juvenil in Québec.

En 1977 se aprueba la *Loi sur la protection de la jeunesse*, que se implementa hacia 1979. Además de la protección de la juventud, esta ley permite la posibilidad de medidas extrajudiciales para los adolescentes infractores.

La Ley sobre la protección de juvenil quebequense afirma el papel, y la anticipación incluso, de la justicia social en los casos de delincuencia juvenil, un principio que sigue guiando el modelo de Québec de la intervención de la delincuencia. Este principio introduce el principio de la desjudicialización de algunas conductas criminales menores.

La Ley sobre los jóvenes infractores (LJC), votada por el parlamento canadiense en 1982 e implementada en 1984, establece un adecuado equilibrio entre la protección a la sociedad y la respuesta a las necesidades de los adolescentes infractores. Toma las experiencias quebequenses de desjudicialización implementando las medidas.

La Ley sobre los jóvenes infractores (LJC) introduce la responsabilización del joven infractor como un objetivo a lograr: el adolescente ya no es percibido como una víctima, y debe asumir la responsabilidad de sus actos. Sin embargo, su grado de responsabilidad no debe ser comparado con el de un adulto.

Hacia los años ochenta/noventa se produce una efervescencia clínica, que se ve motivada por la Ley sobre los jóvenes infractores (LJC), la cual pone el acento en tomar en cuenta las necesidades específicas de los adolescentes. Su *slogan* es “la medida adecuada en el momento adecuado para el joven adecuado”.

La intervención diferenciada y las herramientas clínicas de evaluación e intervención están en gran desarrollo en ese periodo: Jesness, IRBC, Grant, Grant Sullivan, ficha criminométrica, modelo integrado de intervención diferenciada, MASPAQ, etc.

La Ley sobre el sistema de justicia penal para adolescentes, sancionada en 2003, recoge “vientos del oeste” y trae la voluntad de endurecer la ley; pero también, la voluntad de aumentar el recurso de medidas extrajudiciales y disminuir el recurso de custodia. Se produjo una importante objeción en Québec sobre los elementos importantes de la ley y la impugnación judicial trajo cambios importantes.

La Ley sobre el sistema de justicia penal para adolescentes, sancionada en 2003, tiene como desventajas: principios que priorizan la protección de la sociedad ante las necesidades de los adolescentes y su objetivo es castigar las faltas. En respuesta al principio de la proporcionalidad de la pena, no tiene muy en cuenta las necesidades específicas. Genera disminución de la discreción judicial.

Como ventajas de la Ley de 2003 se priorizan medidas extrajudiciales, poner atención en la víctima, incluir vigilancia después la custodia (1/3-2/3), propone nuevas penas: asistencia y supervisión intensivas, incluye un programa no-residencial aprobado y un programa intensivo de readaptación y aporta un manual de recomendaciones quebequense, LSJPA.

Entre los cambios recientes se encuentran el proyecto de ley C-10 adoptado en marzo de 2012. Este cambio representa un revés al centrarse en la supresión y posicionar la protección de la sociedad como el principio central. Del mismo modo, permite la divulgación de la identidad del infractor en ciertas situaciones. Frente a esta situación, el ministro de Justicia de la provincia de Québec se pronunció contra esta medida.

La Ley sobre el sistema de justicia penal para adolescentes de 2003 tiene como desafío continuar la aplicación un enfoque diferencial, de igual manera, preservar la posibilidad de reinserción social al oponerse a la divulgación de la identidad del delincuente. Otros desafíos son evitar el aumento de la aplicación de las medidas para adultos y preservar el acervo de rehabilitación.

El objetivo que se busca impulsar así es siempre que la intervención en materia de delincuencia juvenil se centre en la readaptación y la reinserción social. En este sentido, el modelo de intervención de Québec se distingue del resto de Canadá por centrarse en estos dos aspectos.

Aporta de manera suficiente experiencias de rehabilitación y reinserción social con respuesta diferencial a la medida adecuada para cada joven, aplicación de medidas extrajudiciales, el uso de herramientas clínicas válidas y enfoques basados en la evidencia, la importancia para la intervención con los padres y también sobre el tener en cuenta las necesidades de las víctimas.

Los actores involucrados en la implementación de la experiencia están representados actualmente en el Ministerio de la Salud y de Servicios Sociales, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Seguridad Pública, el Centro de Juventud de Montreal-Instituto Universitario, y va dirigida a jóvenes de 12 a 20 años que han cometido actos de carácter delictivo.

La formación continua está en la base del éxito del modelo quebequense. En el Centre Jeunesse de Montréal-Institut Universitaire cada participante recibe más de 20 días de

formación sobre la ley, las herramientas y los métodos. Québec está reconocido internacionalmente por la cualidad de sus conocimientos y de sus intervenciones en materia de delincuencia juvenil. Cada año recibe visitantes de varios países del mundo.

En la experiencia de Canadá se evidencia nuevamente una concepción multidimensional de la delincuencia juvenil frente a la cual se construye una respuesta igualmente compleja, que integra diversos elementos de las políticas sociales y judiciales de este país. La presentación a que se referencia hace una aproximación más cercana a los desarrollos normativos del sistema judicial, contextualizando la intervención y señalando cómo este aspecto impactó en la misma.

Los desarrollos normativos son un componente importante de la aproximación estatal a la problemática y se correlaciona con la estabilidad requerida del sistema en el caso canadiense. Un Estado fuerte posibilita que dichos desarrollos normativos se alimenten de los hallazgos de la intervención y la implementación de la política pública, pero no evita que la deliberación democrática y sus consecuencias legales no generen cambios en las tendencias acerca de la necesidad de un tratamiento diferencial en el acceso a la justicia de jóvenes y adolescentes.

En este sentido, Canadá no es ajeno a los embates de lo político con relación a la permanencia de los programas pero, sin duda, cuenta con elementos estructurales de fondo que les permiten, con base en la evidencia, defender los propósitos sociales de una intervención a través de la cual han podido enfrentar la problemática de la delincuencia juvenil en su contexto particular. Claramente, la experiencia canadiense aporta elementos de proceso que deben ser considerados en el desarrollo de la política nacional de prevención de la delincuencia juvenil y, por supuesto, de los programas de atención directa a la población con comportamientos delictivos.

En reconocimiento del proceso vivido durante estas décadas de trabajo, la experiencia de Quebec identifica los siguientes aprendizajes:

- “La calidad de una institución es directamente proporcional a la calidad de su personal de primera línea que está en contacto directo con los jóvenes”.
- La problemática de la delincuencia es altamente compleja, por lo cual no puede pretenderse dar una respuesta homogénea, global ni definitiva.
- No existe una sola manera de tratar a todos los jóvenes infractores, por lo que se valoran los enfoques diferenciales. Esto significa que se debe ajustar el tipo de medida y el tipo de intervención a las características de joven. Para un joven que presenta una delincuencia leve, con bajo riesgo de reincidencia, se necesita una medida leve, pues de lo contrario se aumenta el riesgo de reincidencia. Por el contrario, para un joven que presenta una delincuencia grave, una medida leve y poco intensiva podría tener como consecuencia el agravamiento de la conducta (Gendreau, Goggin, Cullen y Andrews, 2000).

- A partir de la identificación y el establecimiento de una tipología de jóvenes infractores es posible y necesario desarrollar diferentes programas de intervención para lograr eficacia en los resultados.
- Un proceso de seguimiento riguroso que genere evidencia empírica podrá determinar cuál debe ser el programa más eficaz con cada tipo de infractor.
- Las interacciones cotidianas responsables de los procesos de readaptación no son aún plenamente comprendidas, por lo cual deben ser objeto de investigaciones y evaluaciones.

Como ingredientes de una buena intervención en delincuencia juvenil, la experiencia identifica:

- Un marco legislativo progresivo.
- Una organización de servicios profesionales y financiados por el Estado.
  - Contratación de personal competente.
  - Implementación de programas de intervención.
  - Capacitación continua al personal.
  - Fomento del desarrollo del conocimiento.
- Una red de socios trabajando juntos.
  - Varias personas en diversos roles interviniendo con delincuentes.
  - Necesidad de coherencia y cohesión.
  - Importancia de los mecanismos de consulta.
  - Importancia de los valores compartidos.
- Herramientas y enfoques aplicados por personal especializado.
  - La intervención diferenciada asumida por consenso.
  - Programa de sanciones extrajudiciales.
  - El informe previo a la sentencia.
  - La supervisión de libertad condicional.
  - La supervisión diferenciada.
- El desarrollo continuo del conocimiento.

Derivado de los aprendizajes se identifican como desafíos:

- Una legislación que haga de la proporcionalidad de la pena el primer principio a tener en cuenta.
- Continuar probando el rigor para proteger a la sociedad y tomar en cuenta a las víctimas.
- Asegurar un financiamiento adecuado para mantener los programas de readaptación.
- La transmisión de saberes: encargarse de que el relevo esté asegurado, dado el retiro masivo de numerosos interventores.
- Desarrollo de conocimiento por medio de la investigación: proseguir con los esfuerzos en este nivel con el fin de mejorar constantemente nuestros servicios.

Varios experimentos se están haciendo en Québec, en materia de delincuencia juvenil: el PSI Montreal y el Laboratorio sobre las bandas juveniles son algunas innovaciones que empujan el modelo quebequense cada vez más lejos.

Se reporta que la delincuencia juvenil presenta un descenso importante en Québec, pero persisten necesidades relacionadas con el sostenimiento del financiamiento por parte del Estado; un cuadro legal orientado en la readaptación, la organización de servicios estructurados con profesionales formados; una formación continua al trabajo y desarrollo de conocimientos, y una red de socios compartiendo los mismos valores.

Muchos elementos del modelo quebequense de intervención son transferibles. Chile, por ejemplo, está intentando transferir algunos elementos a partir de los trabajos del FONDEF, como las herramientas de evaluación y el modelo integrado de intervención diferencial.

## **Canadá: una mirada desde las categorías de aproximación**

### **1) Desarrollos normativos**

La experiencia de Canadá es de larga trayectoria en lo que se refiere a desarrollos normativos, tiene un recorrido de más de un siglo, con antecedentes que son anteriores a 1857. Se identifica como uno de sus aprendizajes centrales el reconocimiento de que una buena ley en esta materia diferencia el sistema de justicia para menores del sistema de justicia para adultos, pues los adolescentes están en desarrollo y no pueden ser considerados responsables de sus actos de la misma manera que los segundos. Esto no implica que no deban ser considerados responsables de sus actos "sino que la manera de responder por sus actos debe estar adaptada a sus niveles de desarrollo" (Association des Centres Jeunesse du Québec, 2009).

Se observa una relación o correspondencia entre los desarrollos normativos y los planteamientos en la intervención, lo cual lleva a que las nuevas leyes de protección de la infancia y para los infractores de la ley en este país conllevan cambios en la organización administrativa y en los enfoques. Entre estos cambios se destaca una visión de la prevención que apunta tanto a los jóvenes infractores como a los jóvenes de alto riesgo psicosocial, y se extiende a los niños y niñas de edad preescolar.

En la evolución de la normatividad se evidencia la tensión, que de manera frecuente, existe entre las medidas que atienden las necesidades y particularidades de los jóvenes *versus* medidas que parten de la protección a la sociedad.

Canadá, sin lugar a dudas, es una de las experiencias más sólidas y comprensivas del fenómeno de delincuencia juvenil. En el caso particular de lo normativo vale destacar cómo parece existir una evolución armónica entre los desarrollos en esta área y lo que

desde la realidad está evidenciando la intervención. La dinámica normativa observada es nutrida, evidenciando de alguna manera la preocupación que existe desde el legislativo de actualizar su visión y organizar desde sus competencias la intervención social dirigida a los y las jóvenes involucrados en situaciones de delincuencia.

## **2) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores**

En reconocimiento de las condiciones sistémicas del modelo psicoeducativo, se parte de la colaboración entre los diferentes actores del sistema desde el nivel político estratégico gubernamental, como son los ministerios de Salud y Servicios Sociales, el de Justicia y el de Seguridad Pública hasta el nivel operativo con el Centro de Juventud de Montreal-Instituto Universitario, organización que desarrolla la parte social de las intervenciones en contra de la delincuencia en Montreal.

Asociada con las disposiciones legales, Canadá dispone de una organización de servicios financiados por el Estado que se encarga de contratar al personal, de implementar los programas de intervención, de cualificar al personal de manera permanente y de fomentar la generación de conocimiento. Dicha labor se da en el marco de una red de socios que trabajan bajo un mismo propósito y en torno al cual hacen que concurran sus esfuerzos y recursos. De esta manera y en cabeza de las provincias se juntan los siguientes actores para organizar los servicios dirigidos a los jóvenes infractores:

- La policía.
- Fiscal de causas criminales y penales.
- Juez de la cámara juvenil.
- Director provincial de un centro juvenil.
- Delegado juvenil y primer colaborador.
- Centros juveniles en Québec.
- Agencias de justicia restaurativa.

Una malla bien anudada sirve de soporte y ofrece funcionalidad al esquema de trabajo establecido en Québec. Apoyado en el marco normativo se despliega una arquitectura institucional que logra hacer una aproximación coherente y comprensiva a la situación de los jóvenes infractores actuando en función de su integración social. Con roles delimitados cada actor contribuye a que el sistema funcione como está previsto y se logre a partir de la contribución de todos el logro de los objetivos.

Visto en términos de garantes, podría decirse que existe, en el caso canadiense, una vinculación general de los actores que se esperaría encontrar, cada uno desde su rol aportando en la demarcación de la problemática y la generación de respuestas.

La articulación en lo institucional busca materializarse en la coordinación de los profesionales que la representan, de esta manera existe el propósito de que cada persona

involucrada en los procesos conozca el rol del otro y logre establecer una acción complementaria.

### 3) Enfoques

En el marco de un sistema de justicia penal adolescente que procura ser eficaz y respetuoso con los derechos del joven se desarrolla el modelo psicoeducativo que establece entre sus fundamentos:

- La readaptación del sujeto para que retome el camino de su desarrollo personal está relacionada con las interacciones cotidianas entre su potencial de adaptación y el potencial de experimentación sobre el medio.
- En el anterior sentido, las interacciones más significativas no suceden dentro de una oficina o consultorio, suceden en los momentos estructurados y no estructurados de la vida cotidiana, entre un joven con su grupo de pares y educadores debidamente formados.
- Es necesario entonces que el educador ponga el acento de su acción en las fuerzas de adaptación del joven (sus capacidades) y en el potencial de experiencias que ofrece un medio bien constituido (las condiciones del medio).

Para lo anterior se requiere: 1) el desarrollo de la competencia de los operadores del sistema, 2) la acción concertada, 3) el rigor en la acción, 4) la diferenciación de los jóvenes infractores y 5) el equilibrio entre seguridad ciudadana y derechos de los jóvenes.

Estos desafíos son esenciales y ligados entre sí, pero se insiste en este orden, pues habitualmente el que drena las energías es el quinto, el del equilibrio legal.

El modelo integrado de intervención diferencial propone una tipología de delincuentes acompañada de estrategias de intervención diferenciada que se aplica en la mayoría de los centros juveniles en Québec. Los cuatro tipos en que se clasifican a los delincuentes son:

1. Marginal esporádico.
2. Inadecuado regresivo.
3. Conflictuado explosivo.
4. Estructurado autónomo.

### 4) Atención y servicios especializados

Se ha desarrollado todo un esquema de atención dirigida a los jóvenes que infringen la ley, basado en una intervención diferenciada que reconoce la importancia de medidas adecuadas, en el momento adecuado; esto supone la recolección de datos, el análisis y la planificación para el control y dirección de la intervención. La intervención diferenciada considera:



- Programa de sanciones extrajudiciales.
- Informe previo a la sentencia. Para el que se aplican diversos instrumentos:
  - a) El inventario de personalidad Jesness (*L'inventaire de personnalité Jesness*).
  - b) El inventario de los riesgos y necesidades relacionados con la criminalidad (IRBC) (*L'inventaire des risques et besoins liés à la criminalité [IRBC]*).
  - c) Ficha criminométrica (*Fiche criminométrique*).
  - d) Tabla para establecer el perfil conforme el modelo integrado de intervención diferencial (*Grille pour établir le profil en vertu du modèle intégré d'intervention différentielle*).
  - e) J-Soap (delincuencia sexual) (*J-Soap [délinquance sexuelle]*).
- Estas son las medidas que con más frecuencia toma el tribunal en Québec:
  - a) Trabajos comunitarios.
  - b) Libertad condicional con seguimiento.
  - c) Custodia en régimen cerrado.
  - d) Custodia en régimen abierto.
- Para el caso de la supervisión de la libertad condicional, esta implica intervenciones individuales e individualizadas en los jóvenes, intervenciones grupales e intervenciones en la familia.
- La supervisión está pensada en función del tipo de infractor, según el modelo integrado de intervención diferenciada:
  - a) La supervisión regular diferenciada: está dirigida a un público-objetivo que presenta un tipo de delincuencia distintiva intermedia (inadecuado, conflictual).
  - b) La supervisión intensiva diferenciada: está dirigida a los adolescentes que presentan un perfil delincuencial más duro en términos de riesgo y necesidades (estructurado). Para delincuentes de alto riesgo (conflictual-estructurado). Programa de intervención intensiva: 100 horas de intervención directa en las 18 primeras semanas. Intervención individual, con la familia o en grupo. Basado en el enfoque cognitivo conductual.
  - c) Esta medida es la más dura en virtud de la LSJPA. Puede llegar hasta diez años por homicidio en primer grado. Siempre está combinada con un periodo de supervisión por parte de la comunidad (el último tercio de la pena). Se hace efectiva en un centro de readaptación para jóvenes (aparte de los adultos).

Para planificar intervenciones apropiadas, eficaces y adaptadas a las necesidades del joven, la experiencia de Canadá considera primordial hacer evaluaciones metódicas de su situación, incluyendo sus capacidades y dificultades personales, abuso de sustancias, problemas de salud mental, recursos en su entorno social y necesidades individuales. Rigor significa aquí procesos metódicos que integren la utilización de test reconocidos y validados, así como análisis clínicos exhaustivos de las observaciones cotidianas realizadas por un personal de terreno competente.

## 5) Mirada territorial

Una de sus premisas de trabajo ha sido la de “pensar globalmente y actuar localmente” frente a lo cual se plantea que: “Nuestra experiencia comenzó en un pequeño centro experimental, donde la creatividad era bienvenida, y todos nosotros queríamos demostrar que reeducar era posible. Esta demostración tuvo efectos globales mucho mayores que cualquier medida nacional que ignore las condiciones locales de aplicación, que levante resistencias por venir ‘de arriba’”.

Nace en lo local e incide en el orden nacional demostrando cómo un desarrollo territorial puede influir de manera significativa en las políticas nacionales para abordar una problemática.

## 6) Gestión de conocimiento

El abordaje de la problemática se ha realizado según modelos de intervención sustentados en procesos de investigación sobre la delincuencia juvenil y la evaluación de la práctica misma. Esto complementado con una acción de formación y profesionalización de roles y actores configura un escenario importante de gestión de conocimiento.

La experiencia integra como parte de sus procesos regulares acciones de sistematización y evaluación que contribuyen al mejoramiento en la efectividad de los programas.

Esta es una experiencia que tiene lazos estrechos con la Academia lo que hace que el componente de gestión de conocimiento se encuentre muy presente. En la base del proceso existe la aplicación rigurosa de diversas herramientas y técnicas derivadas de distintas disciplinas que acompañan los procesos de toma de decisión respecto a los procesos con los adolescentes vinculados. Así como las decisiones que se adoptan con relación a la intervención diferenciada con los adolescentes, existen procesos de evaluación del programa mismo, que influyen en la evolución de las determinaciones legales respecto a la posición estatal frente a la problemática.

## 7) Fortalecimiento de capacidades

Desde la experiencia de Canadá se proponen los siguientes criterios para el desarrollo de un sistema sólido desde el cual se haga frente a la problemática de la delincuencia juvenil:

1. La especialización y especificidad en la formación de los diferentes actores del sistema de justicia juvenil de acuerdo con sus competencias.
2. Que exista un dominio adecuado de competencias específicas para el trabajo con infractores adolescentes y la habilidad para colaborar con los educadores y personal

de primera línea entre los funcionarios o cuadros intermedios o superiores de la Administración, ya que si son débiles los conocimientos sobre delincuencia, rehabilitación o gestión de recursos humanos se pueden causar tensiones importantes en el personal y entre los jóvenes.

3. Que los abogados y jueces cuenten con competencias y conocimientos no solo a nivel del sistema judicial sino también de delincuencia, rehabilitación y reeducación de los jóvenes infractores.

Existe toda una red de formación y cualificación para el trabajo con jóvenes infractores, la psicoeducación tiene hoy su propio colegio profesional. Sus miembros (más de 3.000) trabajan en diferentes instituciones (centros comunitarios, hospitales, escuelas, jardines infantiles, instituciones públicas para la protección de la infancia, para jóvenes infractores, centros para personas con deficiencia intelectual). Seis universidades quebequenses vienen ofreciendo programas en psicoeducación de pregrado y postgrado, tres de entre ellas ofrecen el doctorado en la disciplina. Y 17 colegios regionales de educación postsecundaria ofrecen una formación técnica en educación especializada.

## **8) Sostenibilidad**

Con la premisa “No tenemos tiempo para tener prisa”, la experiencia de Canadá considera que “en nuestro campo, hay que desarrollar una perspectiva a largo plazo, pues toda solución rápida, mágica, es una pérdida de tiempo y de recursos”.



## Estrategia ecosistémica especializada de intervención diferenciada para favorecer la integración psicosocial de adolescentes infractores de la ley penal en Chile<sup>5</sup>

El escenario juvenil actual en Chile presenta una complejidad creciente, ya que los sistemas sociales responsables de su inclusión y desarrollo enfrentan comportamientos, actitudes y capacidades distintas a las de generaciones anteriores, frente a las cuales las estrategias de formación y socialización existentes van perdiendo efectividad con el consecuente incremento de costos económicos y sociales, asociados a los, cada vez más frecuentes, problemas de adaptación adolescente.

En la actualidad, las cifras de incidencia de delitos durante la adolescencia se incrementan progresivamente a nivel internacional, siendo este uno de los problemas de mayor dificultad en el ámbito de las políticas sociales de los países occidentales debido a los deficientes resultados generales; sin perjuicio de lo anterior, existen experiencias con resultados positivos como los que exhibe Québec, pero que no son directamente transferibles, pues los resultados dependen de los contextos socioculturales en que se implementan y, particularmente, de las características de la institucionalidad pública que implementa las acciones.

La experiencia de Chile tiene como objetivos, a nivel general, establecer una estrategia ecosistémica, territorial y diferenciada para intervenir con los adolescentes infractores de la ley en las regiones de La Araucanía y Los Ríos.

Los objetivos específicos que se propone esta experiencia son:

- 1) Validar herramientas de evaluación diagnóstica diferenciada del potencial de adaptación psicosocial y riesgo de reincidencia delictual en adolescentes.

---

5. Este capítulo está construido con base en las relatorías y documentos asociados a la ponencia *Estrategia ecosistémica especializada de intervención diferenciada para favorecer la integración psicosocial de adolescentes infractores de la ley penal en Chile*, realizada por Verónica Zárate, del Departamento de Justicia Juvenil, Servicio Nacional de Menores del Ministerio de Justicia, Chile, en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013.

- 2) Validar un modelo de intervención diferenciada con adolescentes infractores de ley.
- 3) Validar un programa de formación especializada para la intervención diferenciada a nivel técnico y de postítulo
- 4) Validar un modelo de trabajo en red y fortalecimiento comunitario.

Los fundamentos teóricos y empíricos en que se basa la estrategia general propuesta son la perspectiva ecológica del desarrollo de Bronfenbrenner (1987; Bronfenbrenner y Ceci, 1994); la teoría de los sistemas sociales de Luhmann (Luhmann, 2007; Torres y Rodríguez, 2008), el enfoque de redes para el desarrollo comunitario (Pérez-Luco, 1996; 2003; Pérez-Luco, Alarcón y Zambrano, 2004; Zambrano, 2008), el enfoque de la resiliencia de Rutter (1990; 1993; Rutter y Giller, 1985); la psicoeducación de Gendreau (Dionne, 2006; Dionne y Zambrano, 2008; LeBlanc, Dionne, Gregoire, Proulx y Trudeau-LeBlanc, 1998), la perspectiva de intervención diferenciada de Fréchette y LeBlanc (1991; 1989) y los estudios de caracterización psicosocial de adolescentes infractores chilenos de Alarcón (2001; Alarcón, Vinet y Salvo, 2005; Alarcón, Vinet, Salvo y Pérez-Luco, 2007; 2008).

Los actores involucrados en su implementación pertenecen a la alianza SENAME-UFRO-FTDE (Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Justicia chileno, Departamento de Psicología, Universidad de la Frontera [Temuco, Chile], Fundación Tierra de Esperanza, Consejo de Defensa del Niño [CODENI]).

La estrategia ecosistémica especializada de intervención diferenciada para favorecer la integración psicosocial de adolescentes infractores de ley es un proyecto de interés público que busca generar tecnología social de última generación en la temática de la intervención con adolescentes infractores en las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Se fundamenta en herramientas de origen canadiense orientadas a la evaluación e intervención diferencial sobre adolescentes que presentan infracciones de la ley. Tiene su origen en la Academia e intenta probar cómo a través de la estrategia se logra la reducción significativa en la reincidencia delictual de los jóvenes procesados por la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA), así como en sus comportamientos problemáticos (consumo de alcohol y drogas, hurtos, violencia y deserción escolar) en ambas regiones. Además de lo anterior, se pretende verificar en qué medida se obtiene un incremento significativo de comportamientos adaptativos y tasas de integración social efectiva a partir de la implementación de la estrategia.

Se han desarrollado cuatro niveles de trabajo, con distintos impactos:

- 1) El primero de ellos es una experiencia piloto con una comunidad del sector Vista Verde de Temuco, donde se ha recopilado información para diseñar un modelo de trabajo comunitario para la prevención de la delincuencia infantil/juvenil.

- 2) Un segundo nivel es el trabajo con las redes institucionales que abordan diferentes aspectos de la judicialización y/o intervención de los adolescentes que presentan delitos, tanto en el tratamiento reparatorio, sanción o en la investigación policial.
- 3) En un tercer nivel se ubican los operadores de los programas y los supervisores directivos que están a cargo del diseño de las acciones de trabajo con los jóvenes.
- 4) Finalmente, del trabajo directo con los adolescentes ha resultado un diagnóstico con resultados.

En este escenario se propone desarrollar una estrategia general que valide en las regiones de La Araucanía y Los Ríos cuatro modelos específicos para la intervención, pero interconectados: el primero de evaluación diferenciada, el segundo de intervención diferenciada (ambos de trabajo directo con los adolescentes), el tercero de formación de competencias especializadas (dirigido a los operadores del sistema) y el cuarto de gestión integrada de la intervención orientada a la integración psicosocial (trabajo de redes interinstitucional).

En concreto, se buscará generar mejoras sustantivas en la atención brindada a los jóvenes en los procesos judiciales y en los diferentes programas de intervención a cargo de la implementación de sanciones en el territorio considerado para el proyecto. Además, se validará una estrategia de intervención sistémica, junto a los instrumentos y herramientas de trabajo necesarios y pertinentes para su implementación efectiva, lo que incluye baterías de instrumentos, manuales de utilización, códigos de procedimientos, reglamentos, definición de roles, procesos de calificación, programas de formación y sistemas de evaluación para la ejecución de cada proceso.

En cuanto a recursos humanos, participaron 16 profesionales de la fundación, de los equipos de programas LRPA de la XIV región y un profesional del Departamento Técnico de la Fundación.

Unas 120 personas como personal especializado tomaron parte de la iniciativa y destaca la profesionalización y especialización de los miembros de diversas entidades (igualmente como resultado de la iniciativa).

La experiencia involucró a actores en diferentes niveles y responsabilidades:

- 565 adolescentes fueron atendidos por los programas en la fase evaluación diferenciada, y de esos 118 participaron en la fase de intervención y reevaluación.
- 88 participantes en las cinco diplomaturas (delegados, jefes técnicos, profesionales de intervención de casos, directores de programas, supervisores).
- 75 profesionales que trabajaron en primera línea en medio cerrado (educadores de trato directo), 18 profesionales encargados de caso y coordinadores técnicos.
- 30 supervisores, directores de programas y jefes técnicos.
- 24 supervisores del nivel nacional.

En cuanto al trabajo en redes participaron todos los equipos del medio libre de tres regiones y representantes del medio cerrado y semicerrado con un total aproximado de 200 personas.

Aproximadamente 50 profesionales de los equipos de tratamiento de drogas participaron en procesos de capacitación básica en el enfoque.

La propuesta contempla como componente de formación:

- Programa de formación especializada en intervención diferenciada para educadores de trato directo y delegados.
- Programa de formación especializada en evaluación e intervención diferenciada para responsables técnicos de la intervención. La experiencia destaca la realización del segundo diplomado correspondiente a “Evaluación Diferenciada de Adolescentes Infractores de Ley” y del diplomado de “Perspectiva ecosistémica en el estudio de la desadaptación adolescente” para 24 profesionales del Departamento de Justicia Juvenil, diplomado que culminó en el mes de junio del año 2012.

Ambos procesos de formación buscan incrementar las competencias y especialización de quienes están encargados del diseño, así como de quienes ejecutan la política pública de cumplimiento de sanciones y reinserción social de jóvenes infractores, para mejorar los resultados y la calidad de la intervención brindada.

Desde una concepción sistémica del sujeto y sus entornos, se pretende de manera comprensiva entender y explicar los comportamientos delictivos de los y las jóvenes. Se observa un esfuerzo por acercarse a la particularidad de los sujetos pero a su vez el intento por proponer categorías tipo (las trayectorias) que permitan agrupar historias similares, frente a las cuales puedan generarse respuestas funcionales a su proceso de integración psicosocial. El desarrollo y comprensión de las trayectorias resulta un elemento de significativa trascendencia para la identificación de aquellos factores de riesgo sobre los cuales una sociedad debería intervenir oportunamente para prevenir comportamientos delictivos en su población joven.

El carácter sistémico sobre el que insiste la experiencia hace un llamamiento a la comprensión de los contextos en los que se presentan los fenómenos de delincuencia juvenil. Comprensión que pasa por su reconocimiento e intervención integral. Asimismo, la alta profesionalización de quienes participan en el proceso garantiza que en la relación con los jóvenes y el sistema, se actúe de manera pertinente y ajustada a las necesidades identificadas en cada caso, de allí la importancia de generar procesos de formación de calidad.

La experiencia de Chile constituye un aporte específico en territorio que consolida en una propuesta propia los principales avances de las experiencias internacionales,



en particular de Canadá, integrando a su vez las propias producciones de la Academia chilena y presentando una síntesis con un contenido local importante.

El rigor académico y disciplinar de la propuesta da un punto de partida valioso para el abordaje de la problemática en el contexto colombiano.

La experiencia de Chile identifica los siguientes logros:

Para el objetivo 1:

1. Batería de evaluación diagnóstica.
2. Protocolo de evaluación diferenciada.

Para el objetivo 2:

1. Modelo de intervención diferenciada para delincuencia común.
2. Modelo de intervención diferenciada para delincuencia distintiva en medio abierto.
3. Modelo de intervención diferenciada para delincuencia distintiva en medio cerrado.

El modelo del proyecto, centrado en resultados verificables y medibles, muestra de manera estructurada los avances de una intervención a partir de una evaluación y seguimiento eficaz de los programas que busca el mejoramiento de su desempeño.

Se cuenta con instrumentos de evaluación validados en el contexto de Chile, por tanto, tienen pertinencia para la realidad nacional.

En este dispositivo evaluativo-interventivo, el juicio profesional juega un rol decisivo. Por lo cual, la competencia y capacidad en el manejo y toma de decisiones para la intervención se constituye en eje central (relevancia de la formación especializada).

El modelo de intervención propuesto incorpora de manera equilibrada y articulada el encuadre positivo (PAD: potencial de adaptación) con el encuadre negativo (PRC: potencial de riesgo criminogénico). Toma debida consideración de los recursos de las personas y sus comunidades de pertenencia.

Se valora también la propuesta de un modelo estructurado para la toma de decisiones que permite establecer distinciones pertinentes según indicadores empíricos y poner en práctica intervenciones diferenciadas basadas en evidencia.

La propuesta metodológica e instrumental del proyecto es válida para el trabajo directo de los equipos técnicos con los adolescentes.

Con relación al objetivo 3:

1. Programa de formación especializada en intervención diferenciada para educadores de trato directo y delegados.
2. Programa de formación especializada en evaluación e intervención diferenciada para responsables técnicos de la intervención.

Se construye una modalidad de formación basada en formatos de diplomado considerado uno de los pilares de este proyecto.

Releva la importancia central de la formación de capital humano.

Se promueve un estilo riguroso de trabajo para transferir los modelos conceptuales y metodológicos a los profesionales participantes.

El modelo pedagógico empleado asocia orgánica y funcionalmente la formación con el proceso de intervención. Se construye así un “círculo virtuoso” de retroalimentación reflexiva entre el aprendizaje académico y las prácticas de los profesionales, ambos se desarrollan de manera sinérgica.

La estrategia educativa permite validar los aprendizajes y conocimientos elaborados en las comunidades de práctica de los profesionales y técnicos (modelos de acción), poniéndolos en conversación con los modelos conceptuales y metodológicos especializados en este campo de intervención.

Se valora muy especialmente la propuesta de una estrategia activa y sistemática de formación en el enfoque psicoeducativo a los educadores de trato directo, profesionales y técnicos que trabajan en primera línea con los adolescentes infractores, especialmente en los centros de internación administrados por SENAME.

Este componente tiene un alto nivel de factibilidad para ser incorporado a la formación de profesionales en todos los niveles del sistema de ejecución de sanciones y medidas que contempla la ley de responsabilidad del Servicio Nacional de Menores: gestión, supervisión, ejecución, tanto a nivel nacional como regional y local.

Para el objetivo 4:

1. Generación de un modelo de gestión de redes.
2. Generación de un modelo de trabajo en red según sistemas de atención: abierto, semicerrado y cerrado.
3. Generación de un modelo de intervención en red según requerimientos de los casos.

Se construye localmente una propuesta orientada a evitar (o disminuir) el fraccionamiento institucional, la incoherencia sistémica y sobre la intervención.

El modelo propone una metodología sistemática que posibilita identificar y construir espacios de coordinación eficaz entre programas, al mismo tiempo que el diagnóstico de recursos comunitarios a ser incorporados estratégicamente en la intervención.

Genera una propuesta operativa para el anclaje comunitario de los adolescentes (sustentabilidad de cambios).

El modelo trasciende el ámbito temático en torno de la problemática que aborda el proyecto y de manera prospectiva podría contribuir a la construcción de contextos comunitarios preventivos y “bien tratantes” para el desarrollo infantil y juvenil.

A pesar de su alta pertinencia frente a la situación definida en este ámbito, se considera que la propuesta de un modelo de gestión de redes y fortalecimiento comunitario no es de rápida inclusión en la política pública ya que las instituciones chilenas no están suficientemente preparadas, ni menos diseñadas para trabajar en red (especialmente los centros cerrados y semicerrados) y menos aún con enfoque comunitario.

El desafío central es avanzar en la integralidad de la política pública, rescatando el componente territorial y comunitario.

Como dificultad, en el contexto chileno actual, a 26 meses de la puesta en marcha de la LRPA, el escenario es altamente complejo debido a la explosiva demanda, la deficiencia de recursos y la falta de coherencia sistémica en la implementación de las acciones remediales, todo lo cual limita la efectividad de la intervención.

Entre las lecciones aprendidas, se plantea que el delito es la consecuencia de un proceso evolutivo que parte en la infancia o en diferentes momentos de la adolescencia y que es afectado por una serie de factores. Por lo tanto, es necesario sintonizar la evolución, trayectoria y requerimientos de los niños y niñas infractores de ley. Una intervención diferenciada tiene que estar construida a la medida de las necesidades de los adolescentes porque las sanciones que hoy se aplican no reflejan esa trayectoria.

Abordar el tema desde una perspectiva científicamente fundada y generar herramientas técnicas científicamente validadas que mejoren las oportunidades de desarrollo que ofrecen los programas de intervención es un factor de innovación y sostenibilidad de la experiencia.

Para realizar procesos de intervención exitosos es necesario incorporar mejoras al sistema en todas las áreas, considerando la existencia de un organismo regulador que “orqueste” el funcionamiento del sistema.

## Chile: una mirada desde las categorías de aproximación

### Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores

Expresa este aspecto el desarrollo de labores misionales y competencias institucionales articuladas y coordinadas. Propone, además, considerar la existencia de un organismo regulador que “orqueste” el funcionamiento del sistema.

La experiencia chilena acoge de manera contextualizada algunos de los elementos del trabajo canadiense y en este sentido se aproxima igualmente a su estructura organizativa. En este sentido efectivamente se acerca a planteamientos realizados desde esta experiencia y sugiere como reto el que efectivamente exista una entidad que regule y principalmente articule todo un sistema que en la actualidad se encuentra en desarrollo.

La experiencia involucra a actores en diferentes niveles y responsabilidades. Particularmente se resaltan los siguientes niveles, adicionales al trabajo directo con adolescentes: 1) el trabajo con las redes institucionales que abordan diferentes aspectos de la judicialización y/o intervención de los adolescentes que presentan delitos, tanto en el tratamiento reparatorio, sanción o en la investigación policial y 2) los operadores de los programas y los supervisores directivos que están a cargo del diseño de las acciones de trabajo con los jóvenes.

Las entidades que han participado han sido las siguientes:

- Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Justicia chileno.
- Departamento de Psicología, Universidad de la Frontera (Temuco, Chile).
- Fundación Tierra de Esperanza.
- Consejo de Defensa del Niño (CODENI).

En el caso chileno se destaca nuevamente la articulación entre el sector académico y lo gubernamental y el valor agregado que esto le imprime a una acción de Estado en la que la corresponsabilidad debe convertirse en un principio. Adicional a los logros en términos de la solidez técnica y conceptual que se alcanza a partir de esta relación, vale la pena destacar el aporte que hace el sector académico en función de la sostenibilidad ya que ellos ajenos un poco a los tiempos de lo gubernamental se encargan de posicionar la propuesta cuando es necesario.

### 2) Enfoques

Derivado de su origen académico, la experiencia chilena cuenta con una estructura y fundamentación conceptual y empírica importante. Bajo el marco general de la perspectiva ecológica del desarrollo de Bronfenbrenner, integra la teoría de los sistemas sociales de Luhmann, el enfoque de redes para el desarrollo comunitario, el enfoque

de la resiliencia de Rutter, la psicoeducación de Gendreau, la perspectiva de intervención diferenciada de Fréchette y LeBlanc y los estudios de caracterización psicosocial de adolescentes infractores chilenos de Alarcón.

Chile expresa un interés importante por el carácter sistémico con el que debe abordarse la problemática de la delincuencia juvenil. Aproximación que se inicia desde la concepción misma del fenómeno y que se extiende hasta la articulación del sistema para dar solución a la problemática.

Como en el caso canadiense, se establece una especie de tipología denominada “trayectorias delictuales” a través de las cuales se intenta explicar e intervenir sobre los comportamientos de los y las jóvenes infractores de la ley. Se entiende que la vivencia de los sujetos desde su primera infancia y la exposición a ciertos factores de riesgo del entorno, familiares e individuales contribuyen a la generación de comportamientos delictivos. Este modelo tiene interés en poder caracterizar dichas trayectorias para poder intervenir sobre ellas.

### **3) Atención y servicios especializados**

En correspondencia con los aprendizajes de la experiencia canadiense, se busca validar un modelo de intervención diferenciada que atienda la especificidad de requerimientos de cada adolescente de acuerdo con su trayectoria delictiva. Para lo cual se identificaron cinco trayectorias frente a las cuales se proponen acciones diferenciadas acordes con sus características en la búsqueda de la transformación y generación de cambios.

La intervención sobre dichas trayectorias supone desde esta experiencia: a) acciones de orden preventivo en la comunidad; b) trabajo con las redes institucionales encargadas de abordar asuntos relacionados con la judicialización y/o intervención de los adolescentes con comportamientos delictivos en lo que respecta al tratamiento reparatorio, la sanción o la investigación previa; c) cualificación de los operadores de programas que trabajan directamente con los y las jóvenes y d) el trabajo específico y directo con los adolescentes.

Como Canadá, Chile apuesta por una atención centrada en el individuo pero teniendo en cuenta para su proceso al contexto que lo circunda. Con una alta carga de rigor evaluativo intenta generar una atención especializada y ajustada a los requerimientos de cada adolescente, guiada por supuesto por las características de las trayectorias identificadas.

### **4) Mirada territorial**

La experiencia tiene un referente territorial claro sobre el cual se desarrolla la intervención. Se focaliza en dos regiones donde se despliega el modelo de trabajo porque es en ese nivel donde puede materializarse el ejercicio propuesto.

La práctica adquiere en este sentido un carácter demostrativo de la aplicación posible de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente de Chile que enseña a otras regiones del país y a otros países.

Aquí el territorio es la región pero también el espacio donde está la comunidad y donde transcurre la vida de los y las jóvenes en conflicto con la ley.

El modelo propone una metodología sistemática que posibilita identificar y construir espacios de coordinación eficaz entre programas, al mismo tiempo que el diagnóstico de recursos comunitarios a ser incorporados estratégicamente en la intervención.

Genera una propuesta operativa para el anclaje comunitario de los adolescentes (sustentabilidad de cambios).

## **5) Gestión de conocimiento**

Como en el caso de Canadá, el soporte de la experiencia es la relación entre el sector académico y el gobierno. La naturaleza del proceso exige de cierta manera que la universidad y, por tanto, los procesos de gestión de conocimiento tengan un protagonismo en el curso de la experiencia.

El conocimiento es la base sobre la cual se toman las decisiones con relación a la intervención que se propone para cada uno de los adolescentes vinculados. Un conocimiento adquirido con rigor y fundamento para que ayude a comprender la circunstancia del adolescente y oriente sobre la manera de abordarlo y trabajar cada caso.

La experiencia en sí misma, en su naturaleza y esencia representa un proceso de gestión de conocimiento ya que se estructura con base en fuertes planteamientos teóricos de diferente orden disciplinar e intenta durante su desarrollo demostrar hipótesis de investigación a partir de las transformaciones que se esperan obtener de la aplicación de la estrategia.

Adicionalmente, en esta práctica, se utiliza la sistematización de la información según los avances de la investigación social cualitativa, en particular, a partir de la teoría fundada.

La evaluación permanente y rigurosa de los cuatro ejes es el soporte para la toma de decisiones y el mejoramiento del modelo.

## **6) Fortalecimiento de capacidades**

Al igual que la experiencia de Canadá y el programa de España, en la experiencia chilena uno de los ejes principales es la formación especializada de los agentes a través de la cual se busca el fortalecimiento del sistema.

Está en la capacidad de los actores del sistema, en sus conocimientos y en la complementariedad de sus funciones la posibilidad de conseguir los cambios en la población. Por lo cual, la experiencia desarrolla como uno de sus componentes importantes el de la formación de los diferentes profesionales involucrados con el proceso. El cambio de paradigma, la comprensión del adolescente no como infractor sino como sujeto pasa por una reflexión cualificada y a la que se llega a través de escenarios de intercambio y construcción de conocimientos.

## 7) Sostenibilidad

Un factor importante de sostenibilidad lo representa el hecho de que la Academia en cabeza de la universidad como establecimiento que permanece y trasciende en el tiempo, mantenga un cierto nivel del liderazgo en la iniciativa ya que asegura procesos de *lobby* y posicionamiento del proceso con cada una de las Administraciones de gobierno que van llegando. Refuerza lo anterior el hecho de que la comunidad esté siendo fuertemente vinculada, logrando un bloque de presión social para que el proceso continúe en situación de transición de gobierno.

Afecta la sostenibilidad el hecho de que la estrategia no esté aún institucionalizada y su implementación sea discrecional de acuerdo con los intereses y prioridades del gobierno de turno.

## 8) Financiación

Inversión: \$ 1.847.544.000

Financiado por FONDEF

## 9) Movilización social

El fortalecimiento de redes comunitarias se considera en la experiencia como un elemento clave en el fortalecimiento del sistema principalmente en lo que se refiere a los procesos de prevención de la delincuencia juvenil. Consistente con la perspectiva ecológica del desarrollo, en la medida que el entorno comunitario se constituya en un factor enriquecedor de los jóvenes favorecerá su proyecto de vida y se disminuirán las posibilidades de comportamientos delictivos.





## La prevención de la delincuencia juvenil en el programa Todos somos Juárez: hacia una nueva estrategia de seguridad y prevención de violencias en México<sup>6</sup>

La situación que detonó la movilización para la implementación de la estrategia fue el ataque dirigido, en 2010, a un grupo de jóvenes que se encontraban en una fiesta en la colonia Villas de Salvarcar, en el que murieron 17 de ellos.

A partir de esta tragedia y de la decisión de establecer acciones para hacer frente a la problemática, se propuso como objetivo el disminuir la inseguridad, violencia y delincuencia que se vivía en la ciudad a través de su reconstrucción social y que esto se reflejara en el aumento de empleo, desarrollo económico, participación de la sociedad, mayor sentido de ciudadanía, disminución de los delitos cometidos y mayor gobernabilidad.

Para el desarrollo de la estrategia se recogieron algunos componentes de la experiencia de Medellín, Colombia, que fueron adaptados al caso de Juárez.

México considera el enfoque de salud pública para abordar el tema de la violencia. La ley de prevención define la prevención social de la violencia y la delincuencia como el “conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”. Se orienta por la definición del *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (OMS, 2002) que establece que la “violencia es el uso intencional de la fuerza física o el poder, real o por amenaza, contra la persona misma, contra otra persona, o contra un grupo o comunidad que puede resultar en muerte, lesión, daño psicológico, problemas de desarrollo o de privación”.

Desde este enfoque, en la actualidad, la política de seguridad en México cuenta con dos componentes importantes: la seguridad tradicional y la prevención social. En este

---

6. Este capítulo está construido con base en las relatorías y documentos asociados a la ponencia *La prevención de la delincuencia juvenil en el programa Todos somos Juárez: hacia una nueva estrategia de seguridad y prevención de violencias en México*, realizada por Eunice Rendón, directora de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (SEGOB) / Dirección General de Coordinación Intersecretarial, Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, México, en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013.

sentido el país no solamente busca reducir la inseguridad, sino fortalecer la prevención de manera tal que se logre un acción complementaria que contribuya a la convivencia.

La experiencia propone dos tipos de costos de la violencia:

1. Directos:
  - Atención médica.
  - Salud mental.
  - Servicios de emergencia.
  - Servicios de policía.
  - Servicios judiciales.
2. Indirectos:
  - Muertes prematuras.
  - Productividad perdida.
  - Ausentismo laboral.
  - Desarrollo económico.
  - Calidad de vida.
  - Otros costos intangibles.

Y establece que, específicamente, dentro de las múltiples causas y condiciones que influyen en el desarrollo de las personas y las comunidades como determinantes sociales, se encuentran:

- La estructura económica.
- La clase social.
- La edad.
- El género.
- La ocupación.
- La educación
- La cultura.
- La religión
- Los valores políticos.
- Los factores biológicos.
- Los factores psicosociales.
- Los factores materiales.

Todos estos determinantes definen el comportamiento de un individuo, una familia o una comunidad, influyendo, a su vez, la vulnerabilidad de los individuos a ser víctimas o victimarios de algún delito.

Al respecto de la seguridad ciudadana, y como lo establece la Organización de las Naciones Unidas, la seguridad humana se refiere al derecho de las personas a vivir en

libertad y con dignidad; libres de pobreza, desesperación, temor y miseria; que tengan igualdad de oportunidades para disfrutar sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano; esto coloca al ser humano en el centro de las prioridades de la política pública.

Anteriormente existía una visión reductora de la seguridad —subordinada exclusivamente a las respuestas policiales— pero se ha logrado en buena parte de América Latina, migrar hacia una visión más amplia e integral basada en las necesidades de las personas.

La construcción de la seguridad ciudadana desde lo local implica que son las propias comunidades quienes mejor conocen sus contextos y realidades y en este sentido, pueden aportar soluciones más precisas a las diversas problemáticas que enfrentan.

Los actores responsables de la experiencia participaron de manera específica de acuerdo a roles particulares así:

- La Secretaría de Seguridad Pública: su rol principal fue brindar seguridad a la ciudad, enfocándose en recobrar y consolidar la confianza de los ciudadanos hacia los cuerpos policíacos y hacia la autoridad. Se reforzaron los mecanismos de denuncia ciudadana, se trabajó el combate integral a la extorsión, el secuestro y el cobro de piso. Se trabajó en la recuperación de vehículos con reporte de robo y se crearon corredurías seguros para la movilidad de la población. Adicionalmente se trabajó en la profesionalización y depuración de las policías locales mediante procesos de reclutamiento, capacitación y certificación. Se trabajó en la coordinación con la policía municipal y estatal para desplegar operativos dirigidos a blancos significativos con los que se capturó a importantes líderes del crimen organizado. Adicionalmente, se trabajó en el reforzamiento de la seguridad aduanera y en la transparencia de las investigaciones sobre denuncias de derechos humanos. Asimismo, la Policía Federal participó en algunas actividades con jóvenes: concierto de la Orquesta Sinfónica de Alientos de la Policía Federal con las orquestas conformadas por niños y niñas participantes del programa Hábitat, de la Secretaría de Desarrollo Social, y partidos de fútbol con la Red de Agrupaciones Juveniles.
- Red de Agrupaciones Juveniles de Ciudad Juárez: se empezó con diez jóvenes y se llegó a más de 75 organizaciones formadas entre 2010 y 2012 con quienes se trabajó dentro y fuera de los consejos ciudadanos en proyectos con el objetivo de empoderar a la juventud en la ciudad. Algunos de estos proyectos: Juárez en Vivo (2010), Al Chido (2011) y EnREDate (2012). Esta red juvenil ha sido de los principales impulsores en la creación de una red de juventud a nivel nacional, llamada VIRAL, creada con apoyo del Gobierno Federal. Recientemente la Red de Agrupaciones Juveniles logró dar un paso importante como impulsora en la creación del Comité Municipal de la Juventud, constituyéndose como la primera figura oficial de juventud apartidista y con poder de incidir en el diseño de las políticas públicas locales.

- Consejos ciudadanos (6, 1 por área de política pública): proporcionaron las propuestas y dieron seguimiento y sustentabilidad a las acciones implementadas. Su éxito radica en la conformación de estos consejos en donde participan los tres órdenes de Gobierno.
- Gobierno del Estado: en colaboración y con recursos estatales se implementaron varias de las acciones. Su colaboración fue indispensable para la implementación de la estrategia.
- Gobierno municipal: en colaboración con el Gobierno municipal se implementaron todas y cada una de las acciones. Es un componente importante para garantizar el éxito de la estrategia.
- Organizaciones de la sociedad civil: como participantes dentro de los consejos ciudadanos y fungiendo como legitimadores de los programas y acciones que se llevaban a cabo en la ciudad, al ser ellos sus principales promotores e implementadores. Adicionalmente, el Gobierno Federal trabajó por contrato con algunas de ellas en la implementación de programas específicos relacionadas con los temas de salud, educación, arte y cultura con un enfoque de prevención del delito.

Como se puede observar, es un programa de acción integral, implementado por los tres órdenes de gobierno y la sociedad juarense. En el primer año (2010) incluyó 160 acciones concretas, ampliadas en el 2011 —en los temas de seguridad pública, economía, empleo, salud, educación y desarrollo social—, para disminuir la inseguridad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Incluye las siguientes acciones:

Con relación a la participación ciudadana, al ser la sociedad quien mejor conoce la situación de su ciudad, el Gobierno Federal organizó mesas de trabajo con diversos representantes ciudadanos concretos para atender la problemática de Ciudad Juárez. En estas mesas de trabajo se discutieron más de 15 temas específicos —incluyendo, vivienda, salud, educación, cultura, deporte, seguridad, pobreza y empleo, entre otros— y se tuvo una amplia participación de académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, trabajadores, jóvenes y muchos otros ciudadanos interesados en contribuir en la búsqueda de soluciones. De esas mesas de trabajo surgieron los 160 compromisos para 2010 y 118 para 2011, y además se definieron a los representantes ciudadanos, quienes a través de consejos ciudadanos hicieron seguimiento y vigilancia continua del avance de los compromisos. En suma, la ciudadanía de Ciudad Juárez jugó un papel fundamental en el diseño, implementación y seguimiento de todas las acciones.

En respuesta a la integralidad de las políticas públicas, la situación de Ciudad Juárez demandó una aproximación y soluciones integrales. Si bien la falta de seguridad fue el problema que más aquejaba la vida diaria de los juarenses, también existían otros problemas económicos y sociales que alimentaban la inseguridad y amenazaban la calidad

de vida de la ciudad. Por ello, no solo se contemplaron acciones en el tema de seguridad pública sino que también se incluyeron compromisos concretos en los temas de economía, empleo, salud, educación y desarrollo social. Al implementar en forma coordinada las acciones de estas seis áreas de política pública se generan sinergias adicionales en beneficio de toda la población de Ciudad Juárez.

Se promovió la corresponsabilidad y participación de los tres niveles de gobierno. Esto implicó una efectiva coordinación de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, las dependencias y secretarías del Gobierno Federal trabajaron con sus contrapartes estatales y municipales para asegurar que las acciones y compromisos fueran integrales, de alto impacto y atendieran de fondo la problemática de la ciudad.

A partir de experiencias vividas y relatadas, se creó en enero de 2013, el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, en donde los jóvenes son el enfoque clave y son actores en el desarrollo del mismo. El programa cuenta con cinco ejes: 1) lograr un México en paz, trabajando en una estrategia nacional para reducir la violencia; 2) lograr un México incluyente; 3) lograr un México con educación de calidad para todos; 4) un México con crecimiento económico sólido y sostenido, que se refleje en toda la geografía nacional; 5) México, un actor con responsabilidad global. Asimismo, cuenta con los siguientes lineamientos: integral (toma en cuenta las causas estructurales de la violencia y reconoce sus múltiples dimensiones), territorial (porque focalizaron territorio por cuadrantes), participación (considera la acción de gobierno informada, acompañada y apropiada por la ciudadanía), focalización poblacional (concentra esfuerzos en población más vulnerable (niños, niñas, jóvenes, mujeres, etc.), corresponsabilidad (reconoce las atribuciones y vocaciones de cada nivel de gobierno; las articula en un solo esfuerzo) y medible (basada en evidencia en la implementación, perfectible).

El programa, en lo sucesivo, se propuso atender con urgencia las 57 demarcaciones del país (48 municipios, dos delegaciones del D.F. y 7 zonas metropolitanas) que requerían un mayor apoyo a corto plazo; adicionalmente, proyectó la implementación de acciones preventivas en 251 municipios; y se señaló estrategias nacionales a corto, medio y largo plazo, todo ello apoyado con la participación decidida de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organismos internacionales.

Se logró una sociedad más cohesionada y la participación de un mayor número de personas (líderes, empresarios, organizaciones, etc.).

Se incentivó la creación de más organizaciones de la sociedad civil que buscaban colaborar en la reconstrucción de su ciudad, la mayoría de ellas conformadas por jóvenes. Se logró que entre las diferentes secretarías existiera una coordinación integral debido a que la estrategia permitió que se conocieran entre dependencias, se logró el empoderamiento de los jóvenes (anteriormente excluidos de las tomas de decisiones). Se

logró la recuperación de espacios públicos, su apropiación y cuidado, así como el regreso de las personas a las calles.

En términos de lecciones aprendidas, algunas de ellas son:

- Para que las políticas sean más exitosas y eficientes, estas deben focalizarse y segmentarse con base a los determinantes sociales y a las necesidades particulares.
- Se requieren modelos y políticas multidimensionales para atender la problemática de la violencia: desarrollo social, urbano, salud y economía, cultura, deporte y educación
- El diseño y la implementación de las políticas públicas debe considerar a la población, en especial a los jóvenes, desde una perspectiva dual; otorgándoles tanto el papel de destinatarios de las acciones y proyectos, como el de actores estratégicos y agentes de cambio, que participen activamente en el desarrollo económico y social de su entorno.
- Es necesaria una comprensión sobre la heterogeneidad que existe entre la población a nivel nacional e incluso entre aquellos que viven en una misma ciudad o municipio.
- Instrumentos, herramientas o metodologías transferibles / replicables presentados por el ponente.
- Mecanismos para la focalización de las acciones en determinados polígonos.
- Procesos de comunicación tanto al interior (entre dependencias y los tres órdenes de gobierno) como al exterior (comunicando a la ciudadanía avances y logros).
- Desarrollo de una línea base para la evaluación y mejoramiento de las políticas públicas implementadas.
- Creación del Portal Viral: Red juvenil. [www.viral.org.mx](http://www.viral.org.mx)
- Caja de herramientas:
  - Información accionable en formatos útiles.
  - Contacto directo con un porcentaje significativo de la población (bases de datos y plataformas).
  - Catálogo de acciones específicas.
  - Capacitación.
  - Mapeo y vinculación de redes locales.

El programa Todos somos Juárez aborda los determinantes sociales de la violencia impactando particularmente aquella provocada y de la cual son víctimas los y las jóvenes, esto a partir de la participación comunitaria con énfasis en la juvenil.

La experiencia tiene un componente particular en la lectura y comprensión de relaciones en territorios geográficos específicos que aumentan la pertinencia de la intervención a partir de un aumento de la vinculación e incidencia de los actores relacionados. El éxito de la intervención depende así de factores altamente complejos que requieren alta especialización y corresponsabilidad oportuna del Estado.

La aproximación a los fenómenos de violencia y delincuencia se hace de manera general, es decir, que, si bien puede haber un interés particular sobre los jóvenes, no se parte estrictamente de ellos como eje de conflicto, sino de una comprensión social de estas problemáticas, lo cual seguramente contribuye a que no se generen situaciones de estigmatización y la participación de esta población se logre de una manera más auténtica y fluida. Contrario a la estigmatización se concibe al joven como actor estratégico de desarrollo y desde esa concepción se promueve su vinculación para el entendimiento de las problemáticas y la generación de respuestas.

De igual manera, el tema de violencia y búsqueda de seguridad no se realiza fuera del contexto de las políticas sociales ya que desde ellas mismas se generan las comprensiones y soluciones. La experiencia promueve una aproximación desde lo comunitario al objeto de trabajo bajo la comprensión de que la seguridad se correlaciona con otros aspectos de la vida social de un territorio.

La proyecto de Juárez ofrece experiencia para la lectura de los factores a intervenir en condiciones territoriales específicas, y la facilitación y empoderamiento de las comunidades en la implementación de una política pública

## **México: una mirada desde las categorías de aproximación**

### **1) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores**

La generación de alianzas y acción corresponsable comienza con la interlocución entre los diferentes órdenes de gobierno, el nacional, el federal y el municipal, extendiéndose en la escala hacia la comunidad y sus organizaciones. Lo anterior implica que en la base está la concertación y la construcción colectiva no solo en el interior del aparato estatal sino de la sociedad civil con los responsables por parte del Estado.

Del más alto nivel de gobierno, la experiencia de México involucró a la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Policía Federal e Inmujeres. En el nivel intermedio, el Gobierno del Estado y el municipal se hicieron parte del proceso. Finalmente los consejos ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y la Red de Agrupaciones Juveniles de Ciudad Juárez fueron los actores de la comunidad partícipes claves de la experiencias. Se evidencia así la aproximación comprensiva que se tenía del fenómeno de violencia y seguridad, no como algo de carácter policiaco exclusivamente, sino que compete a diversos actores de carácter gubernamental y social.

Diferente a las demás experiencias, la de México evidencia una fortaleza especial en cuanto a la articulación y vinculación con las organizaciones sociales, la comunidad en

general y los jóvenes en particular. Su orientación y naturaleza se fundamentan en la relación y construcción colectiva entre los órdenes, nacional y subnacional, así como en el involucramiento durante todo el ciclo de la población y sus organizaciones.

Apoyado en la experiencia misma se ha evolucionado hacia el fortalecimiento de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que liderada por la Secretaría de Gobernación vincula a las secretarías de: Hacienda, Desarrollo Social, Economía, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Esta comisión como instancia del orden nacional se vincula con los gobiernos subnacionales, para desplegar el andamiaje en los territorios y facilitar la intervención prevista.

Resulta importante cómo desde una instancia de nivel superior se logra en términos de arquitectura vincularse directamente con la población en un país de carácter federal.

## 2) Enfoques

Bajos los criterios y orientaciones del enfoque de salud pública, esta experiencia estructura sus acciones y traza su curso. Basada en la convicción de que una reducción en los factores de riesgo conllevará a la disminución de la violencia y los comportamientos delincuenciales, se configura una estrategia comprensiva y de amplio espectro a través de la cual y de manera complementaria al enfrentamiento de situaciones concretas de inseguridad en el territorio, se desplegaron acciones participativas en las áreas de empleo, educación, salud, etc.

Se parte del concepto de que aspectos como la estructura económica, la clase social, la edad, el género, la ocupación, la educación, la cultura, los factores biológicos, los factores psicosociales, entre otros, son determinantes del comportamiento de un individuo, una familia o una comunidad, definiendo, a su vez, su vulnerabilidad a ser víctimas o victimarios de algún delito.

La seguridad ciudadana asociada a la seguridad humana se entiende como el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad; libres de pobreza, desesperación, temor y miseria; con igualdad de oportunidades para disfrutar de sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano. Esto coloca al ser humano en el centro de las prioridades de la política pública.

El enfoque de México coincide con el enfoque que diferentes instituciones en Colombia han realizado en el abordaje de la delincuencia juvenil, lo cual acerca las experiencias nacionales con las del país hermano. Desde esta perspectiva puede resultar importante la manera en la que el país del norte le ha dado expresión a este enfoque.



### 3) Atención y servicios especializados

Desde una visión de lo organizativo y comunitario despliega sus acciones principales para que de manera colectiva y en el seno de la sociedad se establezcan los procesos y requerimientos para afrontar los hechos de violencia e impulsar el desarrollo. En sentido estricto, la experiencia no evidencia atenciones sino un proceso mediante el cual, tanto el gobierno como la comunidad hacen un reconocimiento de su entorno y, a partir de él, emprenden la tarea de actuar con el respaldo de las instituciones sectoriales.

Parte importante del valor de la experiencia esta justamente en la movilización que se logra para identificar eso que se quiere transformar, ya que desde el proceso mismo de identificación comienzan a generarse las transformaciones que se pretenden.

Puntualmente y a partir del ejercicio participativo y de concertación entre los actores de gobierno y la sociedad civil se establece el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* el cual integra una serie de componentes que expresan los conceptos del enfoque e intentan materializar respuestas a las necesidades y problemáticas de la población.

### 4) Mirada territorial

La experiencia surge en un contexto local específico rodeado de circunstancias y una dinámica social compleja. Desde este escenario y como reflejo de las situaciones de violencia que se han venido presentando en México, se hace un llamado al gobierno nacional para que intervenga de una manera más clara y determinada.

En torno de una problemática local se consigue la articulación de los diferentes órdenes territoriales, así es cómo se logra establecer una cadena de responsabilidades y trabajo colectivo que va de la base hacia el gobierno nacional y de este hacia la base.

Adoptándola como experiencia demostrativa, el Gobierno Federal traslada los aprendizajes e inicia un proceso similar pero particular en la región de Acapulco, lo cual refleja el potencial del ejercicio realizado en Juárez para el abordaje de los fenómenos de violencia en otras regiones del país.

Como lección aprendida se debe entender la heterogeneidad que existe entre la población a nivel nacional e incluso entre aquellos que viven en una misma ciudad o municipio, en la implementación de proyectos de esta naturaleza.

### 5) Movilización social

La participación con incidencia de la población en los territorios es aspecto clave de la intervención. Representa la base sobre la cual se estructura el proceso. Es la población

junto con las instituciones pero principalmente esta quien comienza a edificar el proceso. La dinámica con la que la población se involucra marca la diferencia y le pone el ritmo al trabajo. La población se ve a aquí como generadora de conocimiento en relación a lo que sucede en su territorio y desde allí participante activa del planteamiento de soluciones. Uno de los propósitos del proyecto termina siendo la red, la cohesión social como factor que determina transformaciones importantes en cuanto al trámite de la violencia y promoción de la convivencia en las diferentes zonas. La construcción de la seguridad ciudadana desde lo local implica que son las propias comunidades quienes mejor conocen sus contextos y realidades, y, en este sentido, pueden aportar soluciones más precisas a las diversas problemáticas que enfrentan.

## **6) Sostenibilidad**

El respaldo del Gobierno a través de su inclusión en los programas de la Administración fue clave en la sostenibilidad de la experiencia de Juárez.

Complementario con lo anterior, la vinculación de la población en el ejercicio seguramente contribuirá en que los efectos de la experiencia vayan más allá de su permanencia en la agenda política.

## **7) Financiación**

501.409,04 COP (2010) y 257.948,99 COP (2011).

## Inclusión social de adolescentes como estrategia de prevención de la delincuencia juvenil en Portugal: resultados de 10 años del programa nacional Escolhas<sup>7</sup>

Se creó en 2001 y su primera fase de implementación consistió en un Programa para la Prevención del Delito y la inserción de jóvenes de los barrios más problemáticos de Lisboa, Porto y Setúbal. Durante este periodo, que se extendió desde enero de 2001 hasta diciembre de 2003, se han puesto en marcha 50 proyectos que han abarcado 6.712 destinatarios.

En mayo de 2004, nace la segunda generación del programa Escolhas, que se extendió hasta septiembre de 2006. Con base en la experiencia y el aprendizaje obtenido, el programa abre nuevos desafíos y redirige su participación en la prevención del delito para la promoción de la inclusión social. El modelo de gestión en que se basa vuelve a configurarse, y no solo desde una lógica centralizada, se convierte en un programa centrado en los proyectos previstos a nivel local, a partir de las instituciones locales (escuelas, centros de formación, asociaciones, IPSS, entre otros) a las cuales se dirigió el diseño, implementación y evaluación de los proyectos. Durante este periodo, fueron financiados y supervisados 87 proyectos en todo el país. El número de destinatarios que se beneficiaron esta etapa se elevó a 43.200 distribuidos en 54 municipios/concejos.

Este número continuó aumentando en la tercera generación del programa Escolhas, que entre 2007 y 2009, llegó a 81.695 niños, niñas y jóvenes, procedentes de contextos socioeconómicos vulnerables, con edades comprendidas entre los 6 y los 24 años. El programa también aumentó durante este periodo su radio de acción, después de estar presente en 71 concejos a nivel nacional.

---

7. Este capítulo está construido con base en las relatorias y documentos asociados a la ponencia *Inclusión social de adolescentes como estrategia de prevención de la delincuencia juvenil en Portugal: resultados de 10 años del programa nacional Escolhas*, realizada por Paulo Jorge Vieira, gestor nacional Medida IV de Inclusión Digital, programa Escolhas, Portugal, en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013

Entre 2010 y 2012, el programa Escolhas inició su nueva etapa y cuarta generación. Considerando que el proyecto desde 2001 ha mostrado una capacidad de intervención efectiva en el ámbito de la inclusión social, el Gobierno decidió no solo continuar con el programa sino también reforzar su presencia en el terreno, aumentado su financiación global y, en consecuencia, el número de proyectos a apoyar (Resolución del Consejo de Ministros nº 63/2009, de 23 de julio). Según la experiencia acumulada en el pasado y confiando en el modelo de consolidación ya perseguido anteriormente, la 4ª generación del programa introdujo algunos aspectos orientados a reforzar la calidad global de las acciones desarrolladas. A las cuatro medidas en las que se había estructurado el programa hasta el momento: 1) la inclusión escolar y la educación no formal; 2) la formación profesional y la empleabilidad, 3) la participación cívica y comunitaria 4) e inclusión digital, se une una quinta medida prioritaria, cuyo objetivo es estimular el espíritu empresarial y la formación de los jóvenes. Otras apuestas fueron el refuerzo de la empleabilidad y la formación profesional, una mayor diferenciación de los públicos a abarcar, la consolidación de los consorcios, la diferenciación y la modularidad de la financiación, la adopción de un modelo mixto de acceso, el apoyo a la formación centrada en los productos y un mayor apoyo a las iniciativas de los jóvenes y del fomento de su participación.

Actualmente en su 5ª generación, que se extenderá hasta el 31 diciembre de 2015, el programa Escolhas mantiene acuerdos con consorcios de 110 proyectos locales de inclusión social en las comunidades vulnerables, con la opción de financiar otros 30 proyectos, muchos de los cuales están ubicados en zonas donde se concentran los descendientes de los inmigrantes y las minorías étnicas.

Como objetivo general se propone promover la inclusión social de niños, niñas y jóvenes provenientes de contextos socioeconómicos desfavorecidos y problemáticos, dentro de una lógica de solidaridad y justicia social. Y como objetivos específicos:

1. La inclusión escolar y la educación no formal.
2. La formación profesional y el empleo.
3. La inclusión en la comunidad y la participación ciudadana.
4. La inclusión digital.

A partir de la 4ª generación, se añade:

5. La estimulación del espíritu empresarial y la formación de los jóvenes.

La estructura del enfoque de la experiencia contempla tres escalas complementarias:

- La persona (resiliencia): interacción positiva, capacidades morales y cognitivas, éxito, identidad positiva.
- La comunidad - (*bonding*) vinculación: interacción humana y pertenencia
- El mundo - (*bridging*) puente: capital social, tolerancia, cohesión social.

La resiliencia se entiende aquí como la capacidad que el individuo tiene de adaptarse al cambio y eventos emocionales exigentes, de superación de la adversidad.

Se centran en cuatro dimensiones fundamentales de la resiliencia:

- Promover una interacción positiva (garantiza las habilidades de relación y socialización —familia, grupo de pares—).
- Desarrollar CPS, cognitivo y moral (para un desarrollo integrado del niño).
- Fomentar el éxito.
- Proporcionar oportunidades para la construcción de una identidad positiva.

Estos desafíos se complementan individualmente con otras escalas desde el primer momento con la comunidad, a través de la interacción y la cohesión (enlace) de los individuos con la comunidad.

Se trata de una interacción a través de la participación de proximidad de red de reconocimiento, servicio comunitario y el fortalecimiento de sus miembros.

En este modelo se refuerza progresivamente la capacidad de comprender e integrar el mundo que se encuentra (*bridging*) alrededor. Esto supone el fortalecimiento de las redes de contactos y el capital social externo de los jóvenes con el fin de facilitar su relación con el mundo global, la tolerancia y la cohesión social.

Los actores involucrados en la implementación de la experiencia han sido:

- Presidencia del Consejo de Ministros.
- Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural.
- Instituto de Seguridad Social.
- Dirección General de Educación.
- Fondo Social Europeo. Programa Operacional del Potencial Humano - POPH / QREN.
- Organizaciones no Gubernamentales.
- Poder público municipal.
- Empresas.
- Fuerzas de seguridad.
- Instituciones de educación.
- Otros socios.

Junto con los impactos locales que son supervisados por cada proyecto, algunos de los indicadores nacionales son supervisados por el propio programa.

Cada tres años, un centro académico de investigación independiente investiga y produce un indicador complejo y multifactorial sobre el riesgo de la exclusión de los menores. Este

indicador busca monitorear los cambios que están ocurriendo respecto al riesgo asociado con la delincuencia juvenil, el embarazo adolescente y el fracaso escolar, entre muchos otros indicadores. El Índice de Riesgo de Exclusión en la Infancia y en la Juventud es una herramienta muy poderosa para una evaluación global sobre el impacto del proyecto.

Las estrategias implementadas son *guidelines* dirigidas a:

- Grupos y comunidades más vulnerables.
- Descendientes de inmigrantes y minorías étnicas.
- Proyectos diseñados localmente e implementados por un consorcio de al menos tres organismos.
- Personal formado, multidisciplinario y flexible.
- Enfoque global con corresponsabilidad de la sociedad civil.
- Sensibilización.
- Enfoque multidimensional e integrado.

El programa se desarrolla de acuerdo con cinco ejes principales:

1. La inclusión escolar y la educación no formal.
2. La formación profesional y la empleabilidad.
3. La inclusión en la comunidad.
4. La participación ciudadana.
5. El espíritu empresarial y la formación de los jóvenes.

Los participantes directos o beneficiarios prioritarios del proyecto son:

- Aquellos que sufren un mayor riesgo de exclusión y sobre los cuales se deberá realizar un seguimiento más regular.
- Niños, niñas y jóvenes entre los 6 y los 24 años, procedentes de contextos socioeconómicos vulnerables, incluidos los descendientes de los inmigrantes y de las comunidades romaníes/gitanas, que se encuentran en una o más de las siguientes situaciones:
  - ausencia escolar injustificada;
  - fracaso escolar;
  - abandono escolar;
  - desempleo;
  - conducta delictiva;
  - bajo medidas tutelares educativas;
  - bajo medidas de promoción y de protección.

Como participantes indirectos, público expuesto a riesgos más bajos.

- Los niños, niñas y jóvenes que no se ajustan a las características definidas en el anterior, o que se ajustan, pero la incidencia es menor.

- Las familias, en un la lógica de la corresponsabilidad en el proceso de desarrollo personal y social.
- Profesores, auxiliares, técnicos, empresas, etc., ya que estas actividades previstas no se desvían de los objetivos prioritarios y se basan en el diagnóstico.

Dentro del programa Escolhas, la formación, la creación y la capacitación tienen lugar en los diferentes niveles.

Los equipos técnicos de los proyectos financiados están involucrados en un plan de formación continua. En este proceso están involucrados los coordinadores del proyecto, los monitores de los centros de inclusión digital y los dinamizadores comunitarios. A modo de ejemplo, se puede evidenciar que los coordinadores dentro de su plan de formación tienen que completar diferentes tareas y participar en foros presenciales y virtuales, y al cabo de tres años, los coordinadores que participan asiduamente y completan las tareas previstas con éxito obtienen una certificación reconocida por las autoridades nacionales competentes. En el caso de los facilitadores/dinamizadores comunitarios, se trata de jóvenes de las comunidades con un perfil de liderazgo positivo, los cuales pasan a formar parte del equipo técnico. Inicialmente, los facilitadores/dinamizadores comunitarios deben obligatoriamente definir sus proyectos de vida, y, al cabo de los tres años, todos deben terminar con un grado académico superior del que tenían al comienzo de la intervención del proyecto.

El programa ha logrado mantener la movilización de los profesionales altamente diferenciados en el plan técnico, animando a las comunidades locales para la liberación de la creatividad y la creación de nuevas soluciones para sus problemas. A través de la profesionalismo y la generosidad de sus agentes, el programa Escolhas promueve la responsabilidad compartida y la movilización del potencial endógeno de las comunidades locales buscando crear las condiciones para acciones autosostenibles iniciadas a partir de la capacitación para la autonomía de los mismos jóvenes directamente involucrados.

La evaluación es un elemento estructural y esencial del modelo y de la intervención del programa Escolhas<sup>8</sup>.

---

8. En las siguientes direcciones electrónicas puede consultar Informes de evaluación externa del programa Escolhas:

InformeFinaldeEvaluaciónExterna-4ªgeneraciónprogramaEscolhas:<https://www.box.com/shared/0od6b0enb8bdwl4uvsxr>

2º Informe de Evaluación Externa 4ª generación: <https://www.box.com/seminarioe5g>

1º Informe de Evaluación Externa 4ª generación: <https://www.box.com/s/458951bb6283e1e6b70f>

Informe Final de Evaluación Externa 3ª generación: <https://www.box.com/s/49e02cae80cd2c83a293>

Informe Final de Evaluación Externa 2ª generación: <https://www.box.com/s/a819b5869a089427d300>

Informe de Actividades del Programa Escolhas 2012: <https://www.box.com/shared/aeqeqs3tjyw1ipo5826nl>

Informe de Actividades 2011: <https://www.box.com/s/ee8c2636aea13f47d912>

Informe de Actividades 2010 del Programa Escolhas: <https://www.box.com/s/0e3355dd783691ba8390>

El modelo de evaluación implementado contempla la existencia de diferentes niveles de evaluación, comprende una evaluación técnica y financiera, a saber:

- Autoevaluación: consiste en la celebración de los informes semestrales que es responsabilidad de cada uno de los proyectos financiados, complementado con la utilización obligatoria de una herramienta de informática de evaluación online proporcionada por el programa Escolhas —Aplicación de Gestión de Información Local (AGIL)— que tiene como objetivo la recogida y tratamiento de datos.
- Evaluación interna: es responsabilidad del equipo técnico del programa Escolhas, la ejecución de las actividades, objetivos y resultados descritos en la candidatura, realizada a través de visitas en el contexto de las actividades y reuniones con la presencia del consorcio, pudiendo esta evaluación implicar cambios de carácter vinculante en el proyecto.
- Evaluación externa: llevada a cabo por una entidad independiente que evaluará el programa en su conjunto.
- Evaluación financiera: realizada por el programa Escolhas o por un organismo designado a tal efecto.

El programa Escolhas está reconocido como una política pública eficaz y eficiente en la promoción de la inclusión social de niños, niñas y jóvenes en situación de riesgo, en particular, los descendientes de los inmigrantes y las minorías étnicas. Ha recibido los siguientes reconocimientos:

- 2002. Seleccionado por el Consejo de Europa como buena práctica en la lucha contra la violencia cotidiana.
- 2003. Ganador del Premio Europeo de la Prevención del Criminalidad, concedido por la Unión Europea (Red Europea para la Prevención de la Criminalidad).
- 2007. Seleccionado como mejor práctica en el *Manual para la Integración*, publicado por la Comisión Europea.
- 2008. Seleccionado como una de las siete mejores prácticas del mundo en el *Informe Mundial sobre Seguridad en las Comunidades*, del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (Canadá).
- 2010. Los Centros de Inclusión Digital, CID @ NET son seleccionados como buenas prácticas en el *Manual de Integración II*, publicado por la Comisión Europea.
- 2011. Seleccionado como buena práctica en la lucha contra el abandono escolar prematuro, atribuido por la Comisión Europea.
- 2011. Seleccionado como buena práctica portuguesa, en el ámbito de la Prevención de la Delincuencia Juvenil, atribuida por el Ministerio de Administración interna en el ámbito del Premio Europeo de Prevención de la Criminalidad.
- En 2012 fue referido como un ejemplo del manual de fortalecimiento del Fondo Europeo Social, invitado a participar en la Red Europea de Aprendizaje para el Empoderamiento e Inclusión.



El programa Escolhas combina corresponsabilidad, participación adolescente y juvenil y programas de inclusión social que abordan determinantes sociales de la delincuencia juvenil.

El desarrollo del programa Escolhas se ha descentrado de la prevención del delito a favor de una perspectiva de inclusión social y de intervención integral dirigida a la cohesión social y el desarrollo del sentido de pertenencia.

Más allá de que el proyecto se ocupe con mayor o menor especificidad del fenómeno de la delincuencia juvenil, resulta significativa su modalidad de operación ya que vincula directamente la intervención de organizaciones que en torno de los ejes planteados desarrollan propuestas que ponen a consideración del proyecto. Esto además de hacer que diversas organizaciones de la sociedad civil se vinculen, se convierte en una oportunidad para generar alternativas diversas para el abordaje de las problemáticas que concentran la atención del proyecto. Dichas alternativas además de estar contextualizadas según el territorio donde se originan, se constituyen en fuente de aprendizajes para otros territorios. Lo anterior combinado con un ejercicio sistemático y riguroso de evaluación como el que realizan hace que las posibilidades de aprendizaje sean muy altas.

Resulta un aspecto para el análisis el viraje que tiene el proyecto entre la primera y la segunda fase, donde cambian el énfasis sobre la prevención del delito a la inclusión social de la población en riesgo. Tendría que revisarse los factores causales de dicha postura ya que sin duda allí se podrán encontrar pistas respecto al universo y alcances de la prevención de la delincuencia juvenil en escenarios como el colombiano.

El programa tiene efecto sobre determinantes sociales asociados a la delincuencia juvenil cuyo impacto favorece su reducción. En este sentido contiene elementos que son análogos a los de algunas experiencias desarrolladas en Colombia, cuyos avances podrían recuperarse para la aplicación de esta política.

### **Logros, obstáculos y lecciones aprendidas**

“Nunca es tarde para empezar, sin embargo, es necesaria la armonización y la voluntad política”

Teniendo en cuenta la intervención del programa en su conjunto, y a pesar de que algunos resultados no están exclusivamente ligados al trabajo realizado por Escolhas, es innegable que varios indicadores nacionales han mostrado una mejoría desde 2001, y este hecho es destacado por los evaluadores externos y otras entidades externas (Política de Integración migrante INDEX-MIPEX, 2011, Manual de la Comisión Europea sobre la Integración de 2009, el Programa para Evaluación Internacional de Estudiantes - PISA, 2010).

Desde 2001, ha sido posible identificar una disminución continua de las tasas de delincuencia juvenil.

A la luz de la pesquisa, y entre otras cuestiones, los autores del estudio 1 (en el que participó el programa Escolhas) recomiendan la creación de un Plan Nacional para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, el establecimiento de programas de prevención centrados en los factores de socialización de los niños, niñas y jóvenes que faciliten la participación en la comunidad.

Permitir y potenciar la cualificación de los equipos técnicos, haciendo hincapié no solo en su “formación sociotécnica, sino también en la formación en derechos humanos y la comprensión de los grupos sociales vulnerables” (Gomes, 2010: 322), que sea capaz de establecer un sistema de seguimiento y evaluación.

1 Fuente: “Youth deviance and Youth Violence - Findings from a European study on juvenile delinquency and its prevention”. Co-financed by the EU within the Daphne III coordinated by German Police University (DHPol).

Algunos ejemplos de las acciones del programa, que pueden proponerse como innovación son:

- En el sector de la inclusión escolar y de la educación informal, en donde interviene principalmente las escuelas y otras instituciones vinculadas a la educación:
  - Actividades de lucha contra el fracaso escolar y promoción del éxito académico, a través de la concepción, ejecución, financiación y desarrollo de planes individuales de educación, congregando las escuelas y otras instituciones vinculadas a la educación.
  - Establecimiento de medidas educativas, dentro o fuera de la escuela, que faciliten la escolarización de los niños, niñas y jóvenes que presentan deserción escolar o que han dejado la escuela desde los 12 años.
  - Elaboración y desarrollo de acciones que, a través de la educación informal, favorecen la adquisición de habilidades personales y sociales, promueven el éxito educativo, una mayor responsabilidad compartida y una mayor participación de la ciudadanía.
  - Promoción de la responsabilidad compartida con las familias en el proceso de desarrollo personal y social de los niños, niñas y jóvenes, especialmente a través de la mediación familiar y la formación de los padres para la crianza de los hijos.
- En el sector de la formación profesional y el campo laboral:
  - Desarrollo de actividades que favorecen el acceso a la formación profesional y al empleo.
  - Enseñanza a los niños, niñas y jóvenes de habilidades y conocimientos que constituyen ventajas competitivas para su integración profesional y social.

- Promoción de la responsabilidad social de las empresas y otras entidades para aumentar las posibilidades de éxito al entrar en la vida activa, especialmente a través de la capacitación profesional y la promoción de primeros empleos para los jóvenes que han salido del programa.
- En el campo de la intervención para favorecer la participación civil y comunitaria:
  - Desarrollo de espacios creativos e innovadores en los que sea posible estimular las actividades del tiempo libre, que promuevan la integración comunitaria y el desarrollo de habilidades personales y sociales.
  - Promoción de la participación social a través de dinámicas asociativas formales o informales que ayuden a los niños, niñas y jóvenes a comprender y valorar su presencia en la sociedad.
  - Descubrir, en forma recreativa, la lengua, los valores, las tradiciones, la cultura y la historia de Portugal, así como los de los países de origen de las comunidades de inmigrantes, como parte de una sociedad abierta, pluralista e intercultural.
  - Promoción de la responsabilidad compartida de las familias en el proceso de desarrollo personal, social y profesional de los niños, niñas y jóvenes, especialmente a través de la mediación familiar y la formación a los padres.
- La inclusión digital incluye especialmente las siguientes acciones:
  - Recreativas-pedagógicas.
  - Específicas en el campo de la formación en tecnología de la información y la comunicación.
  - De apoyo a la inclusión escolar.
- Los evaluadores externos del programa Escolhas destacaron los siguientes resultados de su intervención, muchos de los cuales están vinculados a su carácter innovador:
  - Supervisión y gran conocimiento de los proyectos locales.
  - La innovación en el sistema de información y seguimiento.
  - Importancia concedida a la innovación y la experimentación.
  - Existencia de un gran número de prácticas prometedoras relacionadas con la ejecución del proyecto, lo que contribuye a la calidad general del programa, reforzando su diferencia con otras intervenciones, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Basándose en la experiencia adquirida en las generaciones anteriores, así como en las vicisitudes y limitaciones de los modelos implementados, la 4ª generación del programa Escolhas innovó en términos de un nuevo modelo de gobierno, denominado Modelo de 7P. Se trata de una mejora de los experimentos previos basados en soluciones bajo demanda para una mayor eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La gobernanza abarca a la sociedad en su conjunto con una función de articulación que esté entre diferentes sectores e implica mecanismos formales/actividades informales, lo que representa la forma en la que el poder se distribuye y es administrado en un sistema de acción.

Al contrario de los modelos clásicos implementados en las generaciones anteriores del PE (de arriba hacia abajo), el modelo aplicado en esta 4ª generación asume que el poder puede ser visto de una manera horizontal en la que su distribución es un proceso transparente y compartido por todos. La centralidad de este modelo está estructurado en siete principios fundamentales, en lo que se conoció como 7P, dando relevancia a dimensiones como: sociedad, gente, público, privados, problemas, potencialidades y programa.

En el programa Escolhas, los presupuestos operativos de desarrollo de los niños, niñas y jóvenes se estructuran en un enfoque positivo de la inclusión social de los jóvenes, que se desintegra en tres escalas complementarias: a) Individuo-resiliencia; b) comunidad-unión; c) mundo-puente.

En el programa Escolhas se parte de la suposición de que no solo se puede causar cambios que afectan a los jóvenes, sino que estos participan diaria o regularmente en proyectos y actividades definidos y adaptados a las necesidades y expectativas reales de cada uno, a través de la creatividad y la innovación, buscando identificar los puntos fuertes y los recursos que permiten soluciones innovadoras, garantizando la participación de los jóvenes en todas las etapas de los proyectos, promoviendo al mismo tiempo procesos de capacitación y corresponsabilidad.

Debido a los resultados obtenidos en las diferentes generaciones y a las valoraciones positivas y reconocidas, el programa Escolhas ha sido renovado por los diferentes gobiernos.

Además, la contribución de los consorcios locales (recursos financieros, humanos y otros) se ha incrementado en los últimos años, revelando una mayor corresponsabilidad de las autoridades locales en relación con la movilización de recursos.

Los resultados presentados por el equipo de evaluación externa del programa Escolhas (desarrollado desde 2001 por ISCTE través del Dinamia-CET) indican que el programa Escolhas atiende “cuestiones fundamentales” y que su diseño “es apropiado, consistente y relevante en el contexto nacional. Los objetivos están bien dirigidos [...] el acercamiento entre las asociaciones y el Estado y la adecuación de las respuestas, así como la corresponsabilidad de las familias en el trabajo de la comunidad”. También permite, “el fortalecimiento de los jóvenes en las habilidades y conocimientos para la integración social y profesional”. El trabajo fue considerado esencial y bien realizado.

Once años después de su creación, el programa Escolhas es reconocido nacional e internacionalmente como una política pública eficaz y eficiente en la promoción de la inclusión social de niños, niñas y jóvenes en situación de riesgo, en particular, los descendientes de inmigrantes y las minorías étnicas.

El impacto global de la 4ª generación del programa Escolhas fue el siguiente:

- 89.232 participantes.
- 759 819 sesiones de trabajo.
- 9.776 reinserciones en la escuela, formación y empleo de personas jóvenes antes desempleadas.
- 86,7% fue la tasa de éxito escolar en general en el año académico 2011/2012.
- 13.949 certificaciones en el ámbito de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- 87% de la financiación fue dirigida a los proyectos.
- Coste per cápita diario de 0,42 €.

Instrumentos, herramientas o metodologías transferibles/replicables presentados por el ponente

El modelo de estructuración, intervención, seguimiento técnico y evaluación del programa Escolhas ha despertado el interés de varias entidades portuguesas e internacionales. Por ejemplo, el gobierno de Luxemburgo ha expresado su interés en profundizar en su conocimiento de las áreas y metodologías de intervención del programa, beneficiándose del *know how* acumulado en los últimos años.

Asimismo, en Portugal, diferentes entidades y estructuras, de carácter público, como Juventud en Acción o el "programa de Inclusión y Ciudadanía, han adoptado metodologías de intervención inspiradas en la práctica del programa Escolhas.

Buscando sistematizar y poner a disposición de un público más amplio y de forma gratuita muchas de las herramientas, metodologías y prácticas que han demostrado su eficacia durante el programa de 4ª generación, se apostó por la creación del Recursos Escolhas <http://goo.gl/Rw2TM>.

Recursos Escolhas es el resultado de un continuo proceso de sistematización de las prácticas de intervención social llevadas a cabo por los proyectos Escolhas locales, que deben ser entendidos como versiones en constante desarrollo y evolución. Los recursos se ponen a disposición de las herramientas e instrumentos adicionales que permitieron la implantación y desarrollo de las mismas.

Junto a los 33 recursos, el programa Escolhas ha producido un manual denominado *Recursos Escolhas: Fazer Escola com o Escolhas*<sup>9</sup> que pretende sistematizar métodos, principios de acción y puntos de vista internos y externos en ámbitos de intervención transversales.

---

9. <http://www.programaescolhas.pt/recursos-escolhas>

## Portugal: una mirada desde las categorías de aproximación

### 1) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores

Portugal presenta en su experiencia a nivel estatal estrecha colaboración entre los Ministerios de la Presidencia del Consejo de Ministros de Trabajo y Solidaridad Social; de Educación, de Ciencia y Educación Superior. Presenta también articulación del programa con las iniciativas de reinserción social y de seguridad del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia especialmente en el marco del programa Metrópolis Seguras y a nivel local, desarrollo de la participación ciudadana y comunitaria: escuelas, centros de formación, asociaciones (asociaciones de solidaridad social; asociaciones de inmigrantes y minorías étnicas; asociaciones juveniles; asociaciones de desarrollo local; asociaciones deportivas y culturales), IPSS, entre otros.

En concreto, se articulan:

- a) Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural: coordinación general.
- b) Instituto de Seguridad Social: financiación.
- c) Dirección General de Educación: financiación.
- d) Fondo Social Europeo. Programa Operacional del Potencial Humano - POPH / QREN, con financiación.
- e) Organizaciones no Gubernamentales, poder público municipal, empresas, fuerzas de seguridad, instituciones de educación.
- f) Entidades colaboradoras.

La experiencia de Portugal tiene un componente muy fuerte de coordinación interagencial que hace posible el cumplimiento de sus objetivos. En particular, vale destacar sobre las otras experiencias la relación que se ha logrado con el sector empresarial. Es destacable este hecho ya que resulta complicado para las iniciativas sociales convocar e involucrar al empresariado en dichos proyectos.

### 2) Enfoques

La experiencia de Portugal se enuncia desde una teoría del cambio que integra las escalas de lo personal, lo comunitario y el mundo como escenarios de interacción y vínculo en torno a los cuales se resuelve la vida de los sujetos.

Por otra parte, considera la resiliencia como factor importante de los procesos de prevención dado que se constituye en la capacidad del individuo para adaptarse de manera saludable y flexible al cambio y a eventos emocionalmente exigentes y de superación de la adversidad.

Gráfico 1. Teoría del cambio del programa Escolhas



### 3) Atención y servicios especializados

La intervención principal se da a través del concurso de proyectos mediante los cuales las organizaciones desarrollan recursos de prevención alrededor de las líneas establecidas. A partir del conocimiento de su contexto, dichas organizaciones estructuran y proponen alternativas de trabajo con la comunidad y los jóvenes en búsqueda de la inclusión social.

Resulta interesante cómo el proyecto se basa y reconoce la creatividad de las organizaciones para desatar los procesos de prevención e inclusión social. En este sentido se genera una intervención amplia y heterogénea ajustada —en sus propósitos— a las diferentes realidades del país.

### 4) Mirada territorial

Relacionada con el desarrollo comunitario, la mirada territorial interviene en el campo de la intervención para favorecer la participación civil y comunitaria, con el fin de:

- Desarrollar espacios creativos e innovadores en los que sea posible estimular las actividades del tiempo libre, que promuevan la integración comunitaria y el desarrollo de habilidades personales y sociales.
- Promover la participación social a través de dinámicas asociativas formales o informales que ayuden a los niños, niñas y jóvenes a comprender y valorar su presencia en la sociedad.
- Descubrir, en forma recreativa, la lengua, los valores, las tradiciones, la cultura y la historia de Portugal, así como los de los países de origen de las comunidades de inmigrantes, como parte de una sociedad abierta, pluralista e intercultural.

- Promover la responsabilidad compartida de las familias en el proceso de desarrollo personal, social y profesional de los niños, niñas y jóvenes, especialmente a través de la mediación familiar y la formación a los padres.

## 5) Gestión de conocimiento

Para la experiencia de Portugal, junto con los impactos locales que son supervisados por cada proyecto, algunos de los indicadores nacionales son supervisados por el propio programa.

Por otro lado, se realiza cada tres años, la investigación y producción de un indicador complejo y multifactorial sobre el riesgo a la exclusión de los niños y niñas. Dicho indicador monitorea los cambios que se están produciendo en el riesgo a la exclusión asociado con la delincuencia juvenil, el embarazo adolescente y el fracaso escolar, entre muchos otros indicadores. El Índice de Riesgo de Exclusión en la Infancia y en la Juventud es una herramienta muy poderosa para una evaluación global sobre el impacto del programa.

Complementario con lo anterior, la experiencia hace un importante esfuerzo por sistematizar y evaluar sus procesos, de lo cual han resultado informes que documentan las intervenciones promovidas desde el programa.

En el sentido anterior, las sistematizaciones de los proyectos en materia de herramientas, metodologías y prácticas que han demostrado su eficacia durante el programa se han puesto a disposición de un público más amplio y de forma gratuita. Alrededor de estas se apostó por la creación del Recursos Escolhas<sup>10</sup>, resultado de un continuo proceso de sistematización de las prácticas de intervención social, llevado a cabo por los proyectos Escolhas locales.

Junto a los 33 recursos, el programa Escolhas ha producido un manual con Escolhas School disponible en <http://goo.gl/ggGLq>, que pretende sistematizar métodos, principios de acción y puntos de vista internos y externos en ámbitos de intervención transversales

## 6) Fortalecimiento de capacidades

Dentro del programa Escolhas, la formación, la creación y la capacitación tienen lugar en diferentes niveles.

Los elementos de los equipos técnicos de los proyectos financiados están involucrados en un plan de formación continua. En este proceso están implicados los coordinadores

---

10. <http://goo.gl/Rw2TM>



del proyecto, los monitores de los centros de inclusión digital y los dinamizadores comunitarios.

## **7) Sostenibilidad**

El programa Escolhas lleva cinco versiones, lo que demuestra su gran capacidad de permanencia en el tiempo, derivada de sus resultados y el reconocimiento que el gobierno ha hecho de sus logros y aprendizajes. Su sostenibilidad está asociada en parte a la capacidad de transformación de acuerdo con las necesidades del momento y las prioridades políticas que van surgiendo.

En la actualidad se implementa la 5ª generación del programa, la cual extenderá hasta el 31 diciembre de 2015 el programa Escolhas.

La sostenibilidad del proyecto pasa por un ejercicio fuerte de sistematización, evaluación y reconocimiento por parte de diversas instancias.

## **8) Financiación**

El programa Escolhas está financiado por el Instituto de Seguridad Social, por la Dirección General de Educación y por el Fondo Social Europeo a través del Programa Operacional del Potencial Humano - POPH / QREN.

Costo aproximado año: € 9.000.000,00 / COP 21.613.131.316,80

## **9) Movilización social**

La propuesta se desarrolla con la disposición a generar procesos de inclusión social a partir de la ampliación de oportunidades para el ejercicio de derechos sociales.

El programa ha logrado mantener la movilización de los profesionales altamente diferenciados en el plan técnico, animando a las comunidades locales para la liberación de la creatividad y la creación de nuevas soluciones para sus problemas.

Al contrario, busca en estos jóvenes el potencial creativo, innovador y transformador que todos necesitamos (y del que ahora nos beneficiamos) para el desarrollo de las sociedades y unos contextos de vida más justos y sostenibles.



## El Salvador: hacia un nuevo marco legal para la prevención de la violencia y del delito<sup>11</sup>

Los antecedentes del programa se encuentran descritos en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2012-2014, como “herramienta para conducir estratégicamente el gobierno nacional y asegurar la coherencia y la coordinación de la acción gubernamental”. En este plan se establece como “área prioritaria”, la prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género. Como desarrollo teórico se formula, en el marco de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, Eje de trabajo: “Prevención social de la violencia y el delito”, como objetivos:

- Prevenir y reducir los factores y causas.
- Identificar los recursos y potencialidades de la comunidad.
- Incrementar la protección y fomentar la convivencia armónica.

Y como ejes y objetivos específicos:

- Articulación interinstitucional.
- Articulación multinivel.
- Participación de la sociedad.
- Vulnerabilidades.
- Resiliencia.
- Fortalecimiento de capacidades.

La experiencia tiene como fin: “Contribuir a la construcción de un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y del Delito con perspectiva territorial, fundamentado en un pacto entre el Estado y la sociedad, que robustezca la seguridad ciudadana, la democracia y eleve la calidad de vida de la población”.

---

11. Este capítulo está construido con base en las relatorías y documentos asociados a la ponencia *Hacia un nuevo marco legal para la prevención de la violencia y del delito*, realizada por Nory Morales, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, en el Foro Internacional de Buenas Prácticas en Prevención de la Delincuencia Juvenil, Bogotá, 29 y 30 de abril de 2013.

Del mismo modo, fija como objetivo general: “Desplegar una acción concertada y articulada entre el Gobierno central, los gobiernos locales y la ciudadanía para reducir las vulnerabilidades que afectan a diversos territorios y poblaciones especialmente afectadas por la violencia y el delito”.

La prevención de la violencia se entiende como un proceso social acompañado de políticas públicas, técnicas, estrategias, programas, medidas y acciones destinadas a generar una conducta de convivencia social que nos permita evitar la ocurrencia de hechos definidos como violentos o delictivos, así como que se minimice el impacto producido por los daños asociados a estos, incluyendo las estrategias o medidas que permitan la adecuada inserción social.

La experiencia ha sido desarrollada por el Gobierno central liderando el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública con instancias nacionales y territoriales, los gobiernos locales y la ciudadanía.

Ha comprendido iniciativas políticas y metodológicas para mejorar la organización y la gestión de las tareas gubernamentales en la materia, orientándolas a su articulación y focalización funcional y territorial.

Una de las iniciativas gubernamentales ha sido Municipios Libres de Violencia, que han sido seleccionados de acuerdo a criterios de focalización, en condición de proyecto piloto, para:

1. Apoyo y seguimiento: articulación de actores relacionados.
2. Inserción socioproductiva y mejora de infraestructura y espacios públicos.
3. Inserción educativa.
4. Salud integral.
5. Seguridad ciudadana y prevención social de la violencia.

El modelo de convivencia ha sido dinamizado por Gobierno y sociedad civil, a partir de los siguientes lineamientos en relación a los recursos, a saber:

- Movilización de recursos institucionales.
- Diseño y gestión de fondos especiales.
- Promoción del voluntariado la participación social.
- Participación de la empresa privada.
- Gestión de recursos de la cooperación internacional.

Y como lineamientos para la implementación en los territorios

- Condiciones previas.
- Formulación del diagnóstico y plan municipal-comunitario de prevención de la violencia y del delito.

– Implementación y seguimiento.

El programa va dirigido a la ciudadanía en general y se viene implementando desde 2012 con una vigencia de dos años.

De manera particular, la experiencia de El Salvador muestra cómo las políticas de MANO DURA desarrolladas inicialmente por el Gobierno no surtieron el impacto buscado, hasta dar un viraje importante para atajar eficazmente el fenómeno de la violencia. Lo hizo enmarcando el programa en dos vertientes fundamentales: la política de seguridad y la política de desarrollo territorial. Además, busca articular y apoyar todos los esfuerzos coordinados entre Gobierno central, gobiernos municipales, ONG, empresa privada y sociedad civil, entre otros, a través de un proceso bien orientado de participación ciudadana.

Un aspecto importante a señalar ha sido el descenso en el índice de homicidios a nivel nacional como resultado de un acuerdo entre las pandillas (marzo 2012), intermediado por actores sociales, que ha permitido en alguna medida la generación de condiciones de trabajo enfocadas a la prevención de la violencia en ciertos municipios. En menos de un año, los indicadores mostraron así una disminución definitiva en homicidios y el aumento de seguridad percibida en las comunidades afectadas.

Esto se refleja en la intención de construcción de un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y del Delito y en la experiencia de municipios libres de violencia.

El carácter complejo y multidimensional de la problemática delictiva que se expresa a partir del análisis de la experiencia de El Salvador muestra la relevancia de considerar a cada uno de los actores directos e indirectos en la formulación de una agenda pública dirigida a la prevención del delito. Esto se presenta como una vía para superar las limitaciones de las políticas de endurecimiento de penas y señala salidas que involucren la creación de instancias nacionales y territoriales gubernamentales, la participación con incidencia de la sociedad civil y de los mismos actores en vulnerabilidad, a favor de una convivencia segura, libre de violencia.

Una respuesta oportuna y efectiva del Estado es de particular relevancia en el desarrollo de esta experiencia. Esta se hace necesaria en la medida que exista un involucramiento de toda la población a partir de la cual se han generado expectativas que deben ser acogidas y resueltas de manera colectiva.

Resulta importante observar cómo la entrada a la experiencia se da a través de la problemática explícita de violencia expresada por las maras. Se logra a partir justamente de un reconocimiento de que las maras son la expresión de una problemática más estructural que como tal debe ser asumida y resuelta a través de respuestas

estructurales que vinculen a todos los actores. Las maras continúan pero representan un actor más asociado a los demás elementos de la problemática.

Sin duda, la experiencia de El Salvador nos aproxima a los escenarios de postconflicto, anticipando lo que puede llegar a suceder en caso de que no se tomen las medidas adecuadas en materia de política social. Aun cuando la experiencia es incipiente, resulta necesario continuar monitoreándola porque de allí surgirán aprendizajes importantes para el caso colombiano.

A manera de síntesis, los logros, obstáculos y lecciones aprendidas son los siguientes:

- Articulación entre las instituciones gubernamentales bajo un objetivo común en territorios con altos índices de violencia.
- Articulación entre el Gobierno central, local y la comunidad (instalación de las subcomisiones y comités comunitarios).
- Compromiso del Gobierno local en la implementación de programas de prevención de la violencia.
- Activación de la participación ciudadana en las comunidades, en la búsqueda de acciones unificadas para la prevención de la violencia.
- La violencia y la inseguridad son lastres pesados para el desarrollo de El Salvador. Por ello, las políticas públicas orientadas a su gestión y reducción son estratégicas para el futuro. Se pretende dotar al país de herramientas para la atención y la gestión de uno de los principales problemas que ha afectado a la sociedad salvadoreña: la violencia.

Hay que destacar que el diseño de políticas en prevención de la violencia es vital, pero debe llevarse a la práctica generando un espacio de encuentro y diálogo a diferentes niveles, que tenga como fin empoderar a las comunidades de su propio desarrollo social y económico, así como la gestión de la convivencia, de cara a mejorar sus niveles de cohesión social y su futuro.

La experiencia responde a los esfuerzos del nivel nacional gubernamental en El Salvador para el abordaje de la problemática. En esa medida, presenta los desarrollos a nivel de agenda política y ordenamiento jurídico, en la búsqueda de pertinencia de los mismos, como respuesta a los procesos sociales asociados a la violencia y el delito en el país y las determinaciones de los actores implicados con ellos.

## **El Salvador: una mirada desde las categorías de aproximación**

### **1) Desarrollos normativos**

La experiencia de El Salvador presenta avances asociados a la necesidad de un desarrollo teórico mucho más amplio donde se pudiera actuar. A raíz de esto, se hace un

acuerdo en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, en el que se crea la Dirección General de PREPAZ, que ejecuta los proyectos en las comunidades y ejecuta programas con cooperación internacional.

Para consolidar el proceso a partir de los desarrollos en la trayectoria de los desarrollos del Plan Quinquenal de desarrollo 2012-2014 y de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, se está formulando el Anteproyecto de Ley, en proceso, con los siguientes contenidos:

- Capítulo I. Disposiciones generales.
- Capítulo II. Campos de acción e intervenciones preventivas.
- Capítulo III. Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y del Delito.
- Capítulo IV. Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz.
- Capítulo V. Centros Comunitarios de Desarrollo Socioeconómico y Cultura de Paz.
- Capítulo VI. Disposiciones finales, transitorias y vigencia.

El Salvador en su tarea de alcanzar un orden social que lo proyecte de mejor manera en función de la convivencia y el desarrollo, realiza un esfuerzo por lograr un marco normativo que como expresión de consenso ayude a evitar situaciones de violencia y promueva una cultura de paz. Lo anterior en un escenario de postconflicto se convierte en un reto importante, ya que de por medio se encuentra la construcción de la confianza y la legitimidad del Estado frente a una población que viene de un proceso histórico convulsionado.

## **2) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores**

En su experiencia, El Salvador resalta el papel del Gobierno central, liderando el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, en relación con instancias nacionales y territoriales, los gobiernos locales y la ciudadanía.

Como en el caso de Perú, la articulación y coordinación se convierten en un desafío y condición para mantener la vigencia y hacer sostenible el esfuerzo. Tienen el reto de convocar y hacer efectiva la intervención de los actores responsables de asegurar las condiciones necesarias para reducir la violencia y promover la convivencia bajo escenarios de justicia social y garantía de derechos.

Para el desarrollo de la propuesta establece una organización que desde lo gubernamental intenta ordenar la intervención y la participación de los diversos sectores. De esta manera, conforma el Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia, liderado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública e integrado por el Ministerio de Gobernación, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, INJUVE, CONNA. Instancias pares de este gabinete se promueven en el orden departamental, así como en el municipal, los

comités, que se pretende actúen de manera concertada con las Asociaciones de Desarrollo Comunal –ADESCO—. Según esta estructura se propone desplegar las acciones de prevención de la violencia.

De manera adicional, se crea la Dirección General de PREPAZ, que ejecuta los proyectos en las comunidades y ejecuta programas con cooperación internacional.

### 3) Enfoques

El fenómeno de la violencia y del delito obedece a múltiples factores de carácter social, económico, institucional, cultural, que requiere de un abordaje acorde a su complejidad y multidimensionalidad.

Iniciativas políticas y metodológicas para mejorar la organización y la gestión de las tareas gubernamentales en la materia, orientándolas a su articulación y focalización funcional y territorial.

### 4) Atención y servicios especializados

La experiencia de El Salvador muestra como propuesta metodológica el trabajo para el logro del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia con perspectiva territorial.

En cuanto a los Municipios Libres de Violencia, y que fueron seleccionados de acuerdo a criterios de focalización, en condición de proyecto piloto, para:

1. Apoyo y seguimiento: articulación de actores relacionados.
2. Inserción socioproductiva y mejora de infraestructura y espacios públicos.
3. Inserción educativa.
4. Salud integral.
5. Seguridad ciudadana y prevención social de la violencia: modelo de convivencia dinamizado por Gobierno y sociedad civil.

La propuesta fija lineamientos en relación a los recursos, a saber

1. Movilización de recursos institucionales
2. Diseño y gestión de fondos especiales.
3. Promoción del voluntariado y la participación social.
4. Participación de la empresa privada.
5. Gestión de recursos de la cooperación internacional.

Como lineamientos para la implementación en los territorios, se estableció:

1. Condiciones previas.



2. Formulación del diagnóstico y plan municipal-comunitario de prevención de la violencia y del delito.
3. Implementación y seguimiento.

## **5) Mirada territorial**

Se incluye en la experiencia de El Salvador, en el desarrollo del Sistema Nacional de Prevención de la Violencia con perspectiva territorial y en la propuesta Municipios Libres de Violencia ya descrita como enfoque y herramienta de la buena práctica.

## **6) Sostenibilidad**

La construcción de un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia, con perspectiva territorial, fundamentado en una articulación entre el Estado y la sociedad, que robustezca la seguridad ciudadana y la democracia, además de elevar la calidad de vida de la población, es un proceso que ha dado pasos muy firmes en El Salvador, por tanto, es sostenible.

Como mecanismos que pueden favorecer la sostenibilidad se identifica el programa Municipios Libres de Violencia que se proyecta como estrategia gubernamental y el anteproyecto de Ley en trámite sobre Sistema Nacional de Prevención de la Violencia y del Delito.

## **7) Movilización social**

La participación de la acción concertada y articulada entre el Gobierno central, los gobiernos locales y la ciudadanía ha sido definitiva en la transformación de la situación. Se destaca la participación de la sociedad civil organizada y la Iglesia católica, así como la participación con incidencia de las organizaciones delincuenciales.



## **2. Aproximaciones a la adaptabilidad y transferencia al contexto colombiano: aprendizajes para el CONPES**



Cada una de las experiencias y todas en su conjunto representan para el caso colombiano un potencial de aprendizaje valioso ya que permite anticipar obstáculos posibles y proyectar resultados deseables. De su adecuado análisis y comprensión dependerá la posibilidad de extraer sus principales elementos para ser adaptados o transferidos a las políticas y acciones de prevención y atención de la delincuencia juvenil en Colombia.

Cada núcleo de análisis identificado se convierte en una veta de aprendizajes que tendrá que seguir siendo explorado para establecer su potencial.

Las lecciones aprendidas así como las vetas identificadas constituyen en sí mismas consideraciones a tener en cuenta en la formulación de políticas de prevención de la delincuencia juvenil, y para el caso colombiano, el documento CONPES.

Acogiendo las categorías anteriormente utilizadas, a continuación se realizan algunas consideraciones que surgen de las experiencias y que adquieren pertinencia y relevancia para las políticas de prevención en Colombia.

## 1) Desarrollos normativos

Al respecto de los referentes jurídicos, de la formulación, implementación o ajuste de normativas que institucionalicen la implementación de las experiencias, se encuentra, entre aquellas que presentaron explícitamente este aspecto, tensiones al menos sobre tres aspectos:

- La protección de la sociedad en su conjunto *versus* la relación de las necesidades particulares de socialización y desarrollo del niño, niña, adolescente o joven en conflicto con la Ley.
- La definición de sanciones y su oportunidad y grado de dureza.
- La creación de un marco normativo que regule las rectorías en la implementación de los diferentes niveles de los programas y el sistema penal.

Se encuentra también que las trayectorias de las sociedades, en los extremos, las experiencias canadiense y de Europa, de un lado, y del otro, El Salvador, señalan dinámicas

y preocupaciones diferentes en la resolución de las posturas que se busca regular normativamente. Así, en Canadá y Europa la preocupación por el desarrollo normativo ha sido la prevención de la reincidencia a partir de la identificación de modelos de intervención con rigurosidad científica que permitan una aplicación justa de la ley, con una intención que oscila entre la protección del niño, niña, adolescente o joven infractor y la protección de la sociedad en su conjunto; mientras que en El Salvador el énfasis ha estado en la respuesta del Estado a la violencia que se genera a partir de los fenómenos juveniles como las pandillas.

Lo que se normativiza de esta manera, puede ser de un lado, la sanción al joven o del otro la intervención del Estado.

Para esta categoría, el carácter de replicabilidad de las experiencias es bajo así como el de adaptabilidad.

Sin embargo, en términos de transferencia, la forma en que los desarrollos normativos abordan los problemas de sus países presentan criterios que son pertinentes al caso colombiano. El reconocimiento de dichos criterios podría aumentar la capacidad de respuesta desde los actores colombianos y sus competencias a la delincuencia juvenil y a su prevención. En concreto, ello implicaría el reconocimiento en el desarrollo normativo nacional de aspectos derivados de la respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué implicaciones tiene el interés superior del niño, niña y adolescente en la protección de la sociedad en su conjunto en términos de convivencia y seguridad, para todos y todas?
2. ¿Cómo se generan y promueven las condiciones óptimas para el desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y sus necesidades particulares de atención y socialización en contextos de delincuencia, violencia y conflicto?
3. ¿Cuál debe ser la respuesta del Estado a la violencia generada por los fenómenos juveniles y los factores asociados a su aparición en la sociedad colombiana, que se establece en el marco jurídico vigente y qué implicaciones tiene para la política?
4. ¿Qué hacer para que exista sincronía y coherencia entre las determinaciones legislativas en torno a la prevención y atención de jóvenes en conflicto con la ley y la intervención misma?

En el marco de la prevención el país debe reflexionar en torno a lo normativo respecto a:

1. Las implicaciones de la protección de la sociedad en su conjunto en términos de convivencia y seguridad, para todos y todas los que de ella hacen parte en relación con el interés superior del niño, niña y adolescente establecido por la ley.
2. Las condiciones óptimas para el desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y sus necesidades particulares de atención y socialización.

3. La necesidad de que se genere un círculo virtuoso entre las disposiciones legales y la transformación de la realidad en materia de delincuencia juvenil. Las normas deben ser coherentes e impulsar cambios frente a esta problemática, a su vez, dichos cambios deben suscitar modificaciones en la norma que sirvan como plataforma para transformaciones subsiguientes de la realidad.
4. La inclusión de los diversos actores involucrados. Que si bien los actos administrativos no en todos los casos pueden ser vinculantes respecto a ciertos sectores, se establezca la obligatoriedad a los entes gubernamentales de incluir en la estructuración de los procesos a las diferentes fuerzas sociales que pueden aportarle a la prevención de la delincuencia juvenil.
5. Asociado con lo anterior, la impronta intersectorial que desde lo normativo debe imponerse a la formulación e implementación de las políticas en esta materia. Es necesario que desde lo estructural promovido por la norma se fracturen las fronteras de lo sectorial, para así lograr una aproximación comprensiva de la problemática.
6. Elevar el estatus de los actos administrativos que versan sobre el tema de prevención y atención de la delincuencia juvenil. Avanzar hacia la formulación de leyes de la república contribuye de manera importante en la estabilización de la agenda y a controlar los vaivenes de las administraciones entrantes.
7. La conciliación entre la legislación orientada a personas menores de 18 años y la de los mayores. Esto constituye un reto pues la fractura normativa existente es importante y esto define diferencias igualmente significativas en materia de atención.

## **2) Arquitectura institucional: articulación y coordinación de actores**

Por referencia a la existencia de una disposición específica de organizaciones, entidades o instituciones responsables del desarrollo de acciones de prevención del delito o de servicios de acceso a la justicia para adolescentes y jóvenes en el país de origen y a la que responda la experiencia, se identifica nuevamente una organización por sectores en los países ponentes. Esta organización muestra que la atención a niños, niñas, adolescentes y jóvenes infractores se realiza en desarrollo de labores misionales y competencias institucionales articuladas y coordinadas en distintos ámbitos y niveles.

Canadá es la experiencia que con más claridad dispone de los recursos institucionales para atender la situación desde la perspectiva de los jóvenes. Logra mostrar con evidencia cómo los diferentes actores se vinculan en una labor que tiene objetivos comunes. Existe un ordenamiento de roles que bien vale la pena profundizar en su funcionamiento para conocer sus particularidades y aprender de él.

Con características similares a la experiencia canadiense, el proyecto chileno propone considerar la existencia de un organismo regulador que “orqueste” el funcionamiento real de un sistema que integrando todos los elementos dé respuesta a la problemática

en su país, en tanto que El Salvador con una estructura ya planteada tiene el reto de dinamizarla y lograr a partir de ella los resultados previstos, para ello se confía en que la creación de la Dirección General de PREPAZ cumpla una función importante en la ejecución de los proyectos en las comunidades y de programas de cooperación internacional.

Del mismo modo que para la anterior categoría, la replicabilidad es controvertible, en tanto que depende de la manera en se organiza el Estado; la adaptabilidad es posible, en tanto que la organización del Estado colombiano por sectores es análoga a las de países de la experiencia, y ello da potencia a su carácter transferible en este aspecto. De acuerdo con lo anterior, queda la propuesta de Chile a considerar, referida a la creación de una instancia rectora del sistema y la necesidad de revisar su pertinencia para el caso colombiano. De igual forma el ejercicio de México, similar al abordaje que en Colombia se hace de otros temas relacionados, puede ser observado mejor en ese aspecto.

La identificación, la vinculación, la definición de roles y los mecanismos de trabajo articulado y coordinado entre instituciones y sectores en las siete experiencias presentadas en el Foro, muestran por referencia a la organización del Estado de cada país, un énfasis en la colaboración de actores que se expresa de manera particular en cada caso.

La experiencia de Canadá centrada en la aplicación del modelo psicoeducativo señala la colaboración de los actores desde los distintos ámbitos y competencias desde los cuales se desempeñan a favor del reconocimiento del niño, niña o adolescente como sujeto de derechos, señalando así un propósito común.

Como para Canadá, las experiencias de Chile y Perú señalan la importancia de los criterios compartidos en la implementación de las buenas prácticas. Estas al igual que España, circunscriben la articulación de los actores al desarrollo de la experiencia particular. España considera al igual que Chile y Canadá que la participación de los profesionales de la atención directa a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes infractores es básica para el desarrollo de la experiencia.

Por su parte, Portugal en la implementación del programa Escolhas se nutre del modo sectorial de la organización de su Estado, logrando la articulación a nivel de programa con otros programas e iniciativas, como lugar para la coordinación institucional. Algo parecido ocurre con México, donde además la participación de la sociedad civil se torna relevante en el desarrollo del programa Todos somos Juárez. El Salvador por su parte, ejecuta desde un esquema sectorial articulado.

Las replicabilidad para esta categoría es controvertible, en tanto que depende de la manera en que se organiza el Estado, la adaptabilidad es posible, en tanto que la



organización del Estado colombiano por sectores es análoga a las de países de la experiencia, y ello da potencia a su carácter transferible en este aspecto.

Así las preguntas sobre las cuales se propone reflexionar asociadas a los aportes de estas experiencias son:

- ¿Cuál debe ser la estructura y dinámica que las instituciones del gobierno con competencia en el tema deben adquirir para lograr funcionalidad y efectividad en el abordaje de la problemáticas de la delincuencia juvenil?
- ¿Cuál sería la definición de los niveles en que se considera oportuno que se dé la articulación y la coordinación entre los actores relacionados con la implementación de la política?
- ¿Qué papel se espera desempeñen los profesionales en los distintos ciclos y ámbitos de la política?
- ¿Qué papel se espera que desempeñen los niños, niñas, adolescentes y jóvenes infractores, y sus familias, cuidadores y cuidadores en el desarrollo de la política y sus programas?
- ¿Qué pertinencia tiene la participación de la Academia, el sector empresarial, las organizaciones sociales, los jóvenes en la construcción y gestión de políticas de prevención de la delincuencia juvenil? ¿Qué rol podrían cumplir?

En el marco de la prevención el país debe reflexionar en torno a la arquitectura institucional respecto a:

1. La definición de una arquitectura funcional y coherente con la estructura de objetivos y procesos diseñados. Esto implica que la arquitectura deba estar al servicio de los objetivos y no al contrario. El reto aquí consiste en disponer de la institucionalidad existente para impulsar el diseño de la política y contemplar como un capítulo de la política el diseño de la arquitectura pertinente. Es usual en nuestro medio que el proceso de las políticas comience con el establecimiento de la maquinaria institucional sin tener muy claro cuáles serán sus propósitos y funciones.
2. La importancia de colocar en la cabeza y liderazgo de los procesos a una institución con suficiente estatus en lo político e idoneidad técnica para manejar el tema. El estatus político es el que le permitirá tener capacidad de convocatoria y la idoneidad, autoridad técnica para interlocutar con los diferentes actores.
3. La visualización de la arquitectura institucional como parte de un sistema es importante ya que le permite trascender de sus competencias inmediatas y proyectarse como parte de una solución que involucra a más y diversos actores.
4. La definición de los niveles y roles en que se considera oportuno que se dé la articulación y la coordinación entre los actores relacionados. La intersectorialidad y relación entre diversos sectores de la sociedad en torno al tema debe darse de manera ordenada respondiendo a objetivos comunes y procesos establecidos por consenso a partir de procesos de construcción colectiva.

5. La articulación y coordinación debe caracterizarse principalmente por relaciones cooperativas y complementarias que permitan la concurrencia de esfuerzos, recursos y voluntades alrededor del desarrollo de los y las jóvenes eje de interés.
6. La vinculación amplia de sectores, instituciones, organizaciones y personas representa una condición de éxito para lograr impacto con las políticas de prevención de la delincuencia juvenil. Esta vinculación debe asegurar que por los menos los siguientes actores formen parte del proceso:
  - a) Instituciones de gobierno.
  - b) Organizaciones sociales y comunitarias.
  - c) Empresarios.
  - d) Medios de comunicación.
  - e) Organismos internacionales.
  - f) Organizaciones de jóvenes y jóvenes independientes.
  - g) Grupos religiosos.
  - h) Academia.

### 3) Enfoques

Son ricas y diversas las aproximaciones que se dan desde las experiencias al tema de la delincuencia juvenil. Es claro que unas lo abordan de manera más directa como en el caso de Canadá, Chile, España y Perú, respecto de la propuesta de México, Portugal y El Salvador. Sin embargo, las concepciones, cada una con sus énfasis, resultan complementarias ya que no disuenan entre ellas y por el contrario ofrecen desde sus miradas aportes interesantes para la prevención de la delincuencia juvenil. De la variedad y riqueza de los aportes en el enfoque surgen preguntas a considerar para el caso colombiano.

- Dada las características del contexto colombiano y a la luz de su contraste con las experiencias internacionales, ¿cuál es el alcance y la pertinencia del modelo de salud pública adoptado para la política?
- ¿Qué lejos estamos como país de la posibilidad de generar modelos idiosincráticos y conocimientos específicos contextualizados y multidimensionales con reconocimiento de diversos ámbitos para la implementación de una política de prevención del delito?
- ¿Cuál debería ser la relación de la Academia con la política de prevención del delito?

En el marco de la prevención el país debe reflexionar en torno a los enfoques respecto a:

1. La necesidad de visualizar y tener claros los diferentes enfoques particulares de trabajo frente a la delincuencia juvenil. Ya se vio cómo desde las experiencias existe una prevalencia del enfoque de salud pública, los acercamientos disciplinares desde modelos empíricos y sistémicos de la psicología y el enfoque jurídico. El reto

está en asumir de manera argumentada el o los enfoques que se consideren pertinentes y que sobre todo mantengan la coherencia con el enfoque de derechos y protección integral asumido por el Estado colombiano en la legislación, en particular en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

2. La importancia de lograr una comprensión y expresión precisa del enfoque a través de las acciones que se desarrollen. Es usual que el enfoque se desarrolle como un requisito en la formulación de las políticas pero que sea desconocido en la estructuración e implementación de las acciones. Debe existir un esfuerzo por retomar el enfoque permanentemente y desde él iluminar la configuración de acciones.
3. La posibilidad de generación de modelos y conocimientos específicos contextualizados y multidimensionales con reconocimiento de diversos ámbitos para la intervención. Si bien existen lenguajes universales provenientes de la reflexión disciplinar y científica sustentada en evidencia, resulta clave que dichos lenguajes en caso de ser valorados como pertinentes vivan un proceso de contextualización a partir de los cuales se conviertan en discursos propios y ajustados a la realidad social del país.
4. La relación de la Academia con la política de prevención del delito y su consideración como actor relevante es un asunto importante. Buenos ejemplos de lo anterior son las experiencias de Canadá, Chile y España.

#### 4) Atención y servicios especializados

Las condiciones de operación de los servicios, estándares y mecanismos de atención directa a jóvenes y adolescentes con fines de prevención del delito o en condiciones de conflicto con la ley, que se desarrollan bajo las orientaciones de las experiencias, muestran la tensión entre los abordajes individuales y la necesidad de abordar los factores asociados a la delincuencia juvenil y los que se relacionan con la exclusión y la desigualdad. Así, la intervención individual en los países con una trayectoria como la de Canadá o España es más fuerte en contraste con las experiencias de Portugal, México y El Salvador. La atención de Perú está más centrada en el individuo, sin embargo en su siguiente etapa se dirige hacia la intervención del sistema, como prioridad.

El rigor con que se han abordado las experiencias sugiere elementos de replicabilidad en lo que refiere a la creación de los servicios especializados, adaptabilidad en lo concerniente a la intervención de aspectos relacionados con la comunidad, pero una controvertible transferencia de procesos más estructurantes dirigidos a la inclusión social como los de El Salvador, México o Portugal que abordan territorios con dinámicas históricas y complejas.

Deja preguntas a la experiencia colombiana, asociadas con:

- ¿Cuál debe ser el lugar de la atención directa y los servicios especializados en el sistema?

- ¿Cuál debería ser la infraestructura para abordar los factores asociados al fenómeno de la delincuencia juvenil en este país?
- ¿Cuál debería ser el tipo de recursos humanos y financieros que deberían proyectarse para la implementación de un sistema relevante y pertinente al contexto colombiano?

En el marco de la prevención el país debe reflexionar en torno a la atención y los servicios especializados respecto a:

1. El tipo de programas y proyectos que deben orientarse según la clase de prevención que se pretenda. Ubicados en el lenguaje de la prevención primaria, secundaria y terciaria, resulta clave distinguir las acciones que se deben implementar. Acciones que puedan ser evaluadas directamente en relación con su impacto sobre la disminución de la problemática. Son claros los ejemplos en las experiencias, de acciones orientadas a jóvenes en conflicto con la ley, así como aquellos que abordando el tema de manera más colectiva intentan afectar la problemática. Un análisis sobre la pertinencia de cada tipo de programa según el contexto permitirá ser preciso en la intervención y por ello avanzar mejor hacia el cumplimiento de los objetivos.
2. Las restricciones para la implementación de uno u otro tipo de programa. Parte de la lectura de la realidad consiste en revisar muy bien las restricciones presupuestales y de infraestructura para la estructuración de una atención o servicio. En este sentido, la formulación misma de los objetivos y su alcance debe estar ajustada a la realidad y de ser necesario plantearse de manera progresiva con el fin de no generar frustraciones que deriven en efectos negativos para los propósitos planteados.
3. Que si bien pueden existir restricciones financieras o de infraestructura, no pueden abandonarse los propósitos si ellos se corresponden con el cambio que se cree conveniente. La planeamiento en este caso debe ser capaz de visualizar de cara al futuro la manera de ir alcanzando de manera progresiva los fines planteados. Desde esta perspectiva la política debe proyectarse a medio y largo plazo.

## 5) Mirada territorial

La forma en que las experiencias han considerado las características territoriales y poblacionales en su implementación se ve más claramente en las experiencias latinoamericanas y en la portuguesa.

La diversidad y la multiculturalidad encuentran lugar, sin embargo, en cada una de manera distinta por referencia al reconocimiento que se haga de la misma en cada país.

La replicabilidad de la forma cómo se aborda lo territorial en las experiencias particularmente de Portugal y El Salvador es cuestionable, lo que pone en duda también la

adaptabilidad de la experiencia, aun reconociendo que el modelo puede adaptarse por referencia a algunos elementos estructurales que los territorios comparten. Es más clara la posibilidad de transferir aspectos puntuales de las experiencias para efectos de lectura de realidades, por ejemplo.

La transferencia es potencialmente fuerte, en lo que respecta a las experiencias de México y Portugal, no así para el caso de El Salvador.

Lo que deja para el caso colombiano las siguientes preguntas referidas a:

- ¿Cuál es la definición de la postura de la política de prevención del delito en Colombia acerca de la integración, la asimilación o la inclusión social del niño, niña, adolescente o joven infractor?
- ¿Qué metodologías identificadas específicas pueden cualificar la lectura de las condiciones territoriales en que se va a implementar la política?
- ¿Cuáles serían las especificidades de la intervención a realizar?

En el marco de la prevención, el país debe reflexionar en torno a la mirada territorial respecto a:

1. Las relaciones entre el orden nacional y subnacional a nivel de orientaciones y apoyo directo para la realización de acciones. Es corriente —cada vez menos— en nuestro país que las orientaciones en materia de política social o de seguridad bajen verticalmente a los territorios. Esto genera toda serie de tensiones y dificultades derivadas de la heterogeneidad de entornos y realidades que deben ser minimizadas al máximo con el fin de ganar en efectividad a partir de la intervención.
2. Que la lectura de las realidades territoriales es la que permite ganar en pertinencia. Se esperaría que bajo un mismo enfoque —compartido porque se ha construido de manera colectiva entre diversos actores y órdenes territoriales—, los territorios puedan establecer el tipo de acciones que mejor se ajustan a su contexto para prevenir la delincuencia juvenil. Está claro que, según nuestra realidad en materia de conflicto social y armado, la manera de desplegar acciones de prevención cambia de un escenario a otro, y si bien entre territorios pueden existir elementos en común, las aproximaciones entre algunos deben ser diversas so pena de fracasar en el intento y por el contrario contribuir en la agudización del conflicto.
3. La identificación de metodologías específicas que cualifiquen la lectura de las condiciones territoriales en que se va a implementar la política.

## 6) Gestión de conocimiento

El componente de generación del conocimiento a partir de la experiencia, la relación con la investigación y las disciplinas académicas, y los mecanismos que ha creado para

la gestión de la información que se deriva de su implementación encuentran respuestas claras en las experiencias de Canadá, España, Chile y Portugal.

Los mecanismos para ello van desde la generación de modelos de intervención de las problemáticas que derivan en procesos académicos y de formación de talento humano concretos, hasta el ejercicio periódico de evaluación y sistematización de la experiencia.

Para Canadá, Chile y España, la validación a partir de la investigación científica ha sido relevante.

El componente de generación de conocimiento, presentado por estas experiencias, tiene un alto potencial de transferencia para el caso colombiano, en la medida en que la Academia como actor relevante se involucre en la construcción de modelos y programas de formación específicos.

Desde este escenario surgen algunos interrogantes para el caso colombiano:

- ¿Cómo vincular a la Academia en los procesos de construcción de políticas de prevención de la delincuencia juvenil?
- ¿Qué rol podría asumir el sector académico en la implementación de dichas políticas?
- ¿Cómo hacer para que la gestión de conocimiento se constituya en un componente intrínseco a la construcción e implementación de políticas de prevención de la delincuencia juvenil?

En el marco de la prevención, el país debe reflexionar en torno a la generación y gestión de conocimiento respecto a:

1. La necesidad de profundizar en el conocimiento sobre la problemática para saber bien cómo intervenir sobre ella. El país se han planteado la tarea de prevenir la delincuencia juvenil, para esto resulta clave conocer las características de la problemática en el contexto colombiano y en sus contextos territoriales. Es claro que no se puede esperar conocer completamente para intervenir sobre el asunto, pues la vida de personas se encuentra de por medio, lo cual obliga a que soportado en un conocimiento básico se estructuren acciones que consideren como parte de sus objetivos la gestión de conocimiento.
2. La relación entre el aparato gubernamental como líder natural del proceso de las políticas y la Academia como productor de conocimiento. Debe trabajarse por profundizar esta relación y lograr que exista un acercamiento en los lenguajes de manera tal que los aportes desde la Academia sean aplicables y haya por parte del Gobierno un reconocimiento y validación de estos en el campo de lo político. De igual forma, es necesario que los roles en torno al tema sean establecidos de acuerdo con la dinámica que se proponga.

3. Los ejemplos que en términos de relación Academia-Gobierno sugieren las experiencias son importantes. En este sentido, el componente de generación de conocimiento tiene un alto potencial de transferencia para el caso colombiano, en la medida en que la Academia como actor relevante se involucre en la construcción de modelos y programas de formación específicos.

## 7) Fortalecimiento de capacidades

Los procesos de fortalecimiento del sistema a los que aportan las experiencias de los países ponentes, para la prevención del delito y la implementación de la atención y los servicios a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, están asociados en las experiencias revisadas, como en el caso de Canadá, a la construcción de modelos de intervención que derivan en programas de formación y desde los cuales se dialoga con el Estado. De esta manera, se consolidan las lecciones aprendidas y se incide en los desarrollos normativos.

En los casos de Chile, Perú y El Salvador se proponen y generan transformaciones en la arquitectura institucional, y en todos los casos se involucran en diferentes niveles y modalidades, procesos de formación y cualificación de talento humano con mayor o menor grado de profesionalización.

Las consideraciones hechas por las experiencias para el fortalecimiento del sistema tienen un alto potencial de transferencia y transfieren a Colombia los siguientes aspectos a considerar:

- ¿Cuál es el lugar que ocupa la construcción de un modelo propio de acuerdo a la dinámica territorial colombiana que involucre al menos las categorías acá revisadas?
- ¿Cómo se involucra la gestión del talento humano y su profesionalización en la formulación de la política?
- ¿Qué mecanismos de seguimiento del modelo para la toma de decisiones sobre ajustes en su implementación deben seguirse en el contexto colombiano?

En el marco de la prevención, el país debe reflexionar en torno al fortalecimiento del sistema respecto a:

1. La cualificación que se requiere por parte de los profesionales involucrados con el tema. En la medida en que exista claridad sobre el enfoque y alternativas de acción se abrirá el panorama con relación a la formación necesaria de los operadores. Aquí nuevamente adquirirá relevancia la relación con la Academia.
2. La importancia de invertir en la formación del talento humano es crucial para el éxito de las políticas de prevención de la delincuencia juvenil. Cuando se entiende

que esta problemática pasa por los vínculos entre personas, es claro que se requiere un nivel de profesionalización de las intervenciones. Evidencia de esto son las experiencias de Canadá, Chile, España y Perú.

## 8) Sostenibilidad

Lo presentado por las experiencias, los mecanismos y estrategias para sostenerlas a lo largo del tiempo y frente a las vicisitudes de los cambios de la Administración y la rotación de recurso humano, señalan como aspectos importantes para la sostenibilidad la intención de pensar a largo plazo con una perspectiva global que reconozca lo local en sus dinámicas territoriales.

Del mismo modo, para la sostenibilidad de las experiencias presentadas, surgidas en el caso de algunas de ellas de situaciones coyunturales, reconocen el papel fundamental de la voluntad política de las Administraciones de turno y el liderazgo de personas y entidades concretas como actores con conocimiento y trayectoria en el tema.

Otro factor de sostenibilidad se encuentra en el fortalecimiento de actores y roles en el territorio, así como en la incidencia política y en la formación del talento humano.

El desarrollo normativo, como factor de institucionalización de las experiencias, también es un factor relevante.

Frente a lo presentado en particular por las experiencias de Canadá, Chile y México, el potencial de transferencia es alto, en la medida en que se potencien liderazgos y se consoliden los ámbitos de incidencia de la política.

Deja para Colombia interrogantes acerca de:

- La necesidad que surge de pensar a largo plazo,
- La vinculación de nuevos actores pertinentes para la sostenibilidad de la experiencia,
- La consideración de los mecanismos de sostenibilidad en los ejes estratégicos de la política,

En el marco de la prevención, el país debe reflexionar en torno a la sostenibilidad respecto a:

1. La necesidad que surge de pensar a largo plazo. Nada nuevo en términos de sugerencias pero relevante ante un escenario donde aún queda mucho por conocer y no existe claridad sobre la magnitud que debe darse a la intervención.
2. La vinculación de nuevos actores pertinentes para la sostenibilidad de la experiencia seguramente serán determinantes a la hora de enfrentar las transiciones propias de los cambios gubernamentales.



3. La consideración de los mecanismos de sostenibilidad en los ejes estratégicos de la política teniendo en cuenta que seguramente el CONPES tendrá un alcance en el tiempo limitado.

## 9) Financiación

Los costes y las fuentes de financiación de las experiencias revisadas señalan la importancia de asegurar recursos básicos para la implementación de las buenas prácticas y el valor de la cooperación internacional como actor relevante para su desarrollo.

En el marco de la prevención, el país debe reflexionar en torno a la financiación del sistema respecto a los costes, y las fuentes de financiación de las experiencias revisadas señalan la importancia asegurar recursos básicos para la implementación de las buenas prácticas y el valor de la cooperación internacional como actor relevante para su desarrollo.

## 10) Movilización social

El lugar de la participación y la inclusión social en la experiencia, desde el punto de vista de quienes la implementan y el peso que le dan a la participación de la ciudadanía en general para su desarrollo, muestra en la revisión de estas siete experiencias, que la participación de los actores relacionados con la implementación de la política aseguran el desarrollo de la buena práctica. Experiencias como la de Canadá que señala la participación de los actores del sistema como clave en su desarrollo y en la generación de conocimiento, de Chile por referencia al fortalecimiento de redes comunitarias y la promoción de la participación con incidencia de la población en los territorios en México o El Salvador, el involucrar a la comunidad a partir del uso de medios masivos de comunicación como la TV en el caso peruano, o los procesos de Portugal relacionados con generar procesos de inclusión social a partir de la ampliación de oportunidades para el ejercicio de derechos sociales, tiene potencial de adaptabilidad y transferencia al contexto colombiano.

La revisión de la categoría de movilización social para el caso colombiano deja para considerar los siguientes aspectos:

- ¿Cómo vincular y hacer coherente la participación de los distintos actores del sistema como un elemento de fortalecimiento del mismo y para asegurar la pertinencia de los modelos, así como para la generación del conocimiento?
- ¿Cuál podría ser el papel de los medios masivos de comunicación en la implementación de la política?

- La consideración del ejercicio de los derechos sociales como factor asociado al abordaje de la prevención de la delincuencia juvenil

En el marco de la prevención, el país debe reflexionar en torno a la movilización social del sistema respecto a:

1. La consideración de la participación de los distintos actores del sistema como un elemento de fortalecimiento del mismo y para asegurar la pertinencia de los modelos, así como para la generación del conocimiento.
2. El papel de los medios masivos de comunicación en la implementación de la política.

## Bibliografía

- Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor (2007). *Reincidencia Delictiva en Menores Infractores de la Comunidad de Madrid: Evaluación, Características Delictivas y Modelos de Predicción*. Madrid.
- Consejo Nacional de Política Criminal. Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria (2013). *Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal (2013-2018)* - PNAPTA. Documento de trabajo n°. 04. Lima.
- Ministerio Público, Fiscalía de la Nación (2013). *Programa Justicia Juvenil Restaurativa: Documento estratégico conceptual*. Lima.
- Pueyo, D. A. (2014). *Aspectos conceptuales y metodológicos de la evaluación del riesgo de violencia juvenil y sus implicaciones en la prevención de la delincuencia*. EuroSociAL, Bogotá.
- Vásquez Bermejo, O. (2014). *Informe de la visita de intercambio a Perú para el conocimiento del programa Justicia Juvenil Restaurativa con recomendaciones*. Bogotá: EuroSociAL.



Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

