

Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil: Consideraciones educativas

Dra. Macarena Morales

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva

Antecedentes

El año 2005 se promulgó la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (N° 20.084) la cual es parte de un derecho penal especial para jóvenes y adolescentes que además de las garantías penales y procesales comunes, reconoce mayores derechos y garantías para esta población ajustado a cuerpos legales como la Convención Internacional de Derechos del Niño (Berríos, 2011). Esta normativa, entre otras cosas, mandata al Servicio Nacional de Menores (SENAME) a generar una línea de intervención y políticas de reinserción social para jóvenes en situación de infracción de ley (Reyes & Durán, 2018).

A quince años de su promulgación el debate público ha puesto en entredicho los logros y resultados de esta normativa, ya sea por su incapacidad de prevenir situaciones delictivas; por la ineficacia en la reinserción de jóvenes que hayan infringido la ley; la poca diferencia que hay entre los efectos de estas políticas y el sistema carcelario regular; así como la poca especialización de profesionales que atienden a esta población focalizada.

Síntesis

- El Servicio propuesto mantiene un modelo de externalización de programas, con foco en la rendición de cuentas, afectando la calidad del trabajo a realizar y propiciando dinámicas de privatización endógena en el sistema.
- Si bien es necesaria y pertinente la intervención focalizada, este Servicio mantiene la lógica de individualización del fenómeno, al responsabilizar primordialmente a jóvenes y adolescentes por haber infringido a la ley, o por lograr o no la reinserción social.
- Es necesario visibilizar aquellas condiciones estructurales que favorecen prácticas de infracción de ley, las cuales deben ser consideradas desde una perspectiva intersectorial para una intervención exitosa.
- En el ámbito educacional, se necesita que la educación sea pertinente y adaptable en sus contenidos y formas, basada en una cultura no punitiva, colaborativa y de alta expectativa.

Proyecto de Ley

El presente documento se enmarca en la invitación a la Dra. Macarena Morales a participar de la Comisión de Educación y Cultura del Senado para comentar el contenido del Boletín N° 11.174-07, del Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica.

El proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil responde al compromiso de reformular el actual Servicio Nacional de Menores: la necesidad de garantizar los derechos los niños, niñas y adolescentes que son usuarios dicho servicio es sentida de manera transversal en la sociedad chilena.

Diversos informes, elaborados por distintas entidades – entre ellas, el Poder Judicial, UNICEF, ONU, PDI y el INDH– desde el año 2013 han revelado situaciones graves que han afectado de manera reiterada a los niños, niñas y adolescentes que están bajo el sistema de protección del Estado: hacinamiento, condiciones precarias de las viviendas, fugas, negligencia en el acceso a la salud y maltrato físico, psicológico y sexual, se han registrado como prácticas extendidas a través del tiempo en las residencias del sistema en todo el territorio nacional.

La síntesis es dolorosa, pues nos muestra la violación sistemática de los Derechos Humanos hacia grupos particularmente vulnerables, como son los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido quebrantados y/o que han sido imputados o condenados por infringir la ley. Es claro que hemos fallado como país en este aspecto, y que estamos ante la oportunidad de enmendar el rumbo y en el deber de reparar los daños ocasionados. La envergadura del desafío requiere el aporte de todos los sectores y desde el Centro de Investigación para la Educación Inclusiva disponemos los conocimientos académicos con los que trabajamos, esperando contribuir desde nuestra área de competencia.

El proyecto de ley contenido en el boletín n° 11.147-07 apunta particularmente a lograr un sistema de justicia más efectivo para los y las adolescentes que se encuentren en procesos penales. Si bien el proyecto no muestra retrocesos respecto del sistema actual, se hace necesario reconsiderar algunos de sus ejes de cara al objetivo de mejorar las garantías de derechos y la reinserción social juvenil, los que pasamos a desarrollar.

1. **Mantenimiento del modelo de externalización de programas**

El proyecto muestra un énfasis en legislar para la provisión de un servicio, explicitando en detalle su diseño. Se incluye la creación de un Consejo que elabore estándares de calidad para el servicio y la acreditación de prestadores del mismo. El proceso continúa con la licitación a entidades sin fines de lucro, con pagos parcializados por proyecto. Considera el monitoreo a cargo de Direcciones Regionales, pudiendo cursar sanciones y términos de contratos, de acreditarse incumplimiento de estándares.

Legislaciones de este tipo corresponden al enfoque de Nuevo Management Público (Sisto, 2012), el cual tiene como modelo al mercado de empresas privadas, para aplicarlo a servicios públicos a través de los cuales el Estado espera brindar los derechos que nos corresponden. La evidencia tanto internacional como nacional nos muestra que con estos diseños las instituciones prestadoras terminan más ocupadas de generar la numerosa evidencia necesaria para mantener su acreditación y evitar las sanciones, antes que en la calidad de la experiencia real de sus usuarios. Así, la vocación de servicio de las instituciones y sus personas resulta tensionada por la burocracia.

La estandarización también restringe la autonomía profesional y las posibilidades de elaborar y establecer respuestas ajustadas a las necesidades particulares del contexto y de los usuarios. Al trabajar con personas, las necesidades cambian, son dinámicas y cuando el contexto de las personas es precario, las necesidades son además abundantes y profundas. Cubrir las termina siendo un “extra” que desgasta a la institución y a sus personas.

En diseños de este tipo, dichas necesidades constituyen “fallas de mercado”, para las que a posteriori deben destinarse programas especiales, subvenciones adicionales e incentivos que en suma sobrecargan el sistema y sus costos.

También pueden representar un área de negocio adicional para los prestadores en torno a la vulnerabilidad, que haga

poco conveniente precisamente su superación. Al respecto, aparece como clave considerar la solidez vocacional de las instituciones prestadoras a lo largo de nuestro territorio, asunto que está más allá del proyecto puntual y del presupuesto que presentan ante cada licitación.

Así también, valorar en el monitoreo de su trabajo la capacidad de responder de manera organizada al contexto y a las necesidades de los usuarios, proveyendo desde el nivel central los tiempos y recursos necesarios para ello, tanto humanos, como materiales y financieros, dando además reconocimiento y visibilidad a esta labor.

En el diseño de Servicio propuesto en el proyecto de ley, el derecho a la educación de los y las jóvenes usuarios aparece mencionado como tal, esbozándose que se accederá a él a través de prestaciones de servicio con radicación estatal. No se explicita con mayor claridad el cómo los usuarios podrán ejercer este derecho, ante lo cual resulta recomendable que el Servicio a crear esté facultado para solicitar al Ministerio de Educación que se encargue de brindarlo, en tanto entidad garante del mismo. En el próximo punto se refieren recomendaciones basadas en evidencia científica en la materia.

2. Componente educacional para jóvenes en situación de infracción de ley

Las conductas de infracción de ley se asocian con experiencias escolares negativas, ya sea por dificultades académicas o de convivencia escolar que no fueron tempranamente ni/o efectivamente atendidas.

Nuestro régimen escolar tradicional, que plantea una progresión anual, con horarios rígidos, que separa por materias, por edad, y por clase social, que también sobrevive la presión por demostrar rendimiento en base a estándares que se centran en lectoescritura y matemáticas, con una débil promesa de movilidad social tras su compleción, constituye en sí un escenario con un sentido difícil de sostener para todas las personas que integran el sistema.

Se hace necesario para todos y especialmente urgente para los estudiantes y familias más vulnerables que la educación no sólo esté disponible y sea accesible, sino que también sea aceptable y adaptable en sus contenidos y formas (Tomasevski, 2004; UNESCO/UNICEF, 2008). El proyecto, plantea la necesidad de realizar intervenciones socioeducativas intensivas con los usuarios del servicio, con lo cual concordamos y llamamos a precisar, puesto que puede comprender acciones muy diversas en naturaleza, disciplinas y objetivos.

Al respecto la evidencia es clara, a partir de estudios con escuelas de reingreso y establecimientos que funcionan en instituciones de régimen cerrado en Chile (Sepúlveda, 2014; Ortiz, Sepúlveda y Viano, 2005) y en países de distintas partes del mundo (Alfaro, 2020; Parada, Dobia y Kalos, 2016), emanan elementos a tener en consideración de cara al ejercicio del derecho a la educación para los jóvenes usuarios del Servicio. No se trata de pautas técnicas, sino de principios y ejes de sentido, entre los que destaca la convicción de directivos y docentes de la educación como un derecho humano a brindar y restituir en los casos que así ameritan. También aparece como clave una visión no meramente instrumental de la escolaridad como medio para insertarse posteriormente en un trabajo, sino como una experiencia de comprensión de sí mismo en el presente y hacia el futuro, contribuyendo a construir proyectos de vida. De todas maneras, es valioso crear vínculos con centros laborales, apuntando a encontrar puntos de coherencia entre el proyecto educativo y el laboral, así como cercanía entre las personas que los ejecutan. Así también representa un aporte la habilitación laboral en oficios de ejercicio independiente.

Como tercer pilar, se observa una posición expresamente no punitiva ante la interrupción de la actividad escolar, con promoción de los vínculos entre pares, y entre profesores con los estudiantes.

Por último, las actividades de aprendizaje se organizan en base a lenguajes diversos, con apoyos específicos hacia quienes lo requieran, que se orientan a integrar las experiencias y culturas de los estudiantes. En lo posible, este tipo de educación debiera ser ejecutado de manera

preventiva en las escuelas básicas y acompañar a los usuarios posteriormente a terminar su condena.

Todos los esfuerzos que pudieran hacerse en el plano educativo, así como en otras áreas clave, como la salud mental, y la calidad del propio Servicio Nacional, arriesgan tener poco impacto si son dirigidos exclusivamente hacia el usuario. Trabajar para la reinserción requiere involucrar al entorno completo –y no sólo al más cercano– para lograrlo. El próximo apartado desarrolla este punto.

3. Modelo de intervención centrado en el/la joven en situación de infracción de ley

La recopilación de estrategias y programas de intervención desarrolladas previamente, muestra orientaciones metodológicas y procedimentales dispares entre sí. Rodríguez (en Madrid, 2018) identifica cuatro enfoques para comprender y abordar el fenómeno de la delincuencia juvenil:

- a) Seguridad Pública: centrada en la responsabilización del joven por las acciones cometidas, como forma de resguardo a la protección de la propiedad privada.
- b) Salud Pública: mediante la identificación de factores de riesgo y factores protectores de los jóvenes se busca prevenir la violencia y la delincuencia.
- c) Derechos Humanos: busca generar un marco normativo riguroso que vele por la protección y garantía del cumplimiento de los derechos de las y los jóvenes.
- d) Económico: mediante la identificación de los incentivos o desincentivos económicos a la base de la acción delictual, para incidir en ellas.

En Latinoamérica estos enfoques coexisten entre sí (Rodríguez en Madrid, 2018), y a pesar de su diversidad comparten un principio central respecto a la intervención: la importancia de fortalecer y consolidar aspectos formativos y educativos de los adolescentes y jóvenes en cuestión con la intención que estos puedan generar otras conductas y formas de relación con puntos de ensamblaje

hacia los contextos sociales, comunitarios y laborales en los que ellos se desenvuelven (Fernández-Campoy et al, 2017).

Desde un enfoque de Salud Pública, lo anterior se condice sólo con las estrategias de prevención terciaria y/o focalizada que plantea la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014), desde la cual se propone el diseño e implementación de estrategias intensivas con los individuos, que sean implementadas por equipos profesionales especializados.

En este sentido, el proyecto de ley en cuestión recoge un modelo de intervención que se centra en el/la joven o adolescente en situación de infracción, lo cual en primera instancia es pertinente. No obstante, esta mirada corre el riesgo de reducir la complejidad del fenómeno solo a la explicación e intervención por características individuales o de origen, invisibilizando aquellas condiciones estructurales y/o contextuales que favorecen la aparición de prácticas delictuales o que dificultan las posibilidades de reinserción en clave de inclusión social. Por lo tanto, al no considerar la complejidad de las variables también se pone en juego la efectividad de la intervención misma.

El proyecto de ley presentado reproduciría la misma lógica de las políticas de reinserción social de jóvenes en situación de infracción de ley promovidas por la Ley N° 20.084, al comprender la problemática a partir de las características individuales de los propios jóvenes infractores (por ejemplo, a través del diagnóstico de patologías mentales) o aspectos microsociológicos asociados (la existencia o ausencia de una familia disfuncional o residencia en barrios peligrosos) construyendo y naturalizando un concepto de sujeto vulnerable (Reyes & Durán, 2018).

Esta lógica de entender la reinserción social también asocia la idea que la posibilidad de éxito o fracaso de la intervención está en los mismos jóvenes, a un discurso meritocrático, de esfuerzo individual, más que en la transformación de aquellos aspectos culturales o contextuales que incidieron en la acción delictiva (Reyes & Durán, 2018).

Es valorable la promoción de iniciativas que buscan dar apoyo especializado a grupos que se reconocen como jóvenes infractores de ley, y a su vez frecuentemente han sido excluidos y vulnerados en sus derechos. Sin embargo, urge propiciar una mirada intersectorial (educación, salud, políticas sociales, trabajo, etc.) no sólo para trabajar en red, sino fundamentalmente para interrogarse y actuar hacia transformar las condiciones institucionales, estructurales y sociales que -por acción u omisión- aumentan la probabilidad que jóvenes y adolescente se involucren en conductas delictivas. También urge que el Servicio pueda impulsar acciones hacia los barrios y ciudades, para sensibilizar, prevenir la discriminación y promover la acogida de los jóvenes que están transitando en procesos restaurativos. Se trata en definitiva de avanzar en políticas de inclusión, y no solo de integración, que contribuyan a reconocer a los jóvenes, y particularmente a sus usuarios, como sujetos de derecho y como actores importantes para el país.

Conclusiones

Reformular el actual Servicio Nacional de Menores resulta imperioso. En esta línea, el proyecto de ley que se discute en este documento es una iniciativa valorable, que busca mejorar la calidad de sus intervenciones. No obstante, para garantizar el ejercicio de los derechos de los y las adolescentes que están bajo custodia del Estado por haber infringido la ley, particularmente el derecho a la educación, se hace necesario reconsiderar tres aspectos: (1) la mantención del modelo de externalización de programas, (2) precisar el componente socioeducativo de las intervenciones, y (3) el paradigma de intervención centrado en el individuo. A continuación, sintetizamos nuestras recomendaciones al respecto.

Recomendaciones

- Respecto del monitoreo de las instituciones prestadoras del Servicio, valorar no solo el cumplimiento de estándares de acreditación, sino que especialmente la capacidad de responder de manera organizada al contexto y a las necesidades de los usuarios, proveyendo desde el nivel central los tiempos y recursos necesarios para ello, tanto humanos, como materiales y financieros, dando además reconocimiento y visibilidad a esta labor.
- Facultar al Servicio para solicitar al MINEDUC que brinde educación a sus usuarios desde los principios de disponibilidad, acceso, aceptabilidad y adaptabilidad, procurando experiencias de aprendizaje enriquecidas, que permitan adquirir habilidades, vínculos, conocimiento y proyección de sí mismo. Que pueda aplicarse de manera preventiva desde la enseñanza básica, acompañando a los usuarios también tras su egreso.
- Intervenir en las condiciones sociales y materiales que propenden y sostienen trayectorias con situaciones de infracción de ley en jóvenes.

Agradecimientos

Agradezco la colaboración de Juan Pablo Álvarez, Coordinador del Área de Incidencia en Política Pública del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva, en la formulación de este documento.

Referencias

Berríos, G. (2011). La ley de responsabilidad penal adolescente como sistema de justicia: análisis y propuestas. *Polít. crim.*, 6(11), 163-191.

Fernández-Campoy, J. M., Aguilar-Parra, J. M., Domínguez, J. C., Rueda-Rosas, P., & Lozano Segura, M. C. (2017). La relevancia de los programas educativos y formativos como elementos favorecedores del proceso de reinserción social y laboral de los menores infractores. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*. *Revista INFAD de Psicología.*, 2(1), 405.

Madrid, J. P. (2018). Reincidencia penal de jóvenes infractores de ley en Chile (2007-2017): En búsqueda de alternativas para procesos exitosos de reinserción social. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México*.

Organización Mundial de la Salud (2004). Prevención de los trastornos mentales. Intervenciones efectivas y opciones de políticas. Informe compendiado, Ginebra.

Ortiz, M., Sepúlveda, R. y Viano, C. (2005). Análisis de los programas en prevención dirigidos a jóvenes infractores de ley. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/151801>

Parada, R. H., Dobia, B., & Kalos, K. (2016). Each one teach one: An evaluation of Learning Ground Mt Druitt. *Western Sidney University*.

Reyes, C., & Durán, F. (2018). Neoliberalismo y discurso: Una lectura sociocrítica a la política de Reinserción Social de Jóvenes en situación de infracción de ley en Chile. *Última Década*, 49, 128-147.

Sepúlveda, A. (2014). El currículum tras las rejas: una mirada crítica a la concepción de aprendizaje y sujeto de aprendizaje en un contexto privativo de libertad para menores. *Paulo Freire Revista de pedagogía crítica*, 13(15), 119-129.

Sisto, V. (2012). Identidades desafiadas: individualización, managerialismo y trabajo docente en el Chile actual. *Psykhé (Santiago)*, 21(2), 35-46.

Tomasevski, K. (2004). Indicadores del derecho a la educación. *Revista iidh*, 40, 341-388.

Acerca de la Autora

Dra. Macarena Morales



Psicóloga y Doctora en Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Se ha desempeñado como investigadora en temas como políticas y prácticas de gestión de la convivencia escolar, retención escolar, violencia escolar, clima escolar y de aula. Investigadora de la línea “Convivencia y bienestar escolar” del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva.

Centro Eduinclusiva

Somos un Centro de Investigación que permite la convergencia de distintas disciplinas y que tiene como principal propósito trabajar para que Chile tenga una educación inclusiva y de calidad. Hacemos investigación de avanzada en el tema, formamos capital humano especialista y aportamos al mejoramiento de las políticas y las prácticas que potencian la educación inclusiva.

Serie Policy Briefs

El Área de Incidencia en Política Pública del Centro Eduinclusiva hemos desarrollado una serie de Policy Briefs - denominados **“Propuestas para Políticas Educativas”**- los cuales tienen por objetivo aportar al debate público y a los distintos actores sociales en pos de la transformación del sistema educativo hacia la inclusión y la calidad.



Av. El Bosque 1290, Viña del Mar
Campus Sausalito PUCV
ciecomunicaciones@pucv.cl
32 - 237 2575