

Estudio de Caso N° 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA

Raquel del Carmen Aguirre

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Junio 2001



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio de caso pretende demostrar que el nuevo Modelo de Justicia Penal Adolescente de Nicaragua es una política social orientada a mejorar las problemáticas de los adolescentes en conflicto con la ley. A partir de una matriz conceptual de políticas públicas, propuesta por Manuel Tamayo, se realiza dicha demostración, la que abarca el análisis del marco ideológico y político que sustenta la iniciativa; la génesis del proyecto; su diseño a través de la ley que lo formaliza; sus principales criterios humanitarios y de justicia social a favor de sus usuarios, y su vinculación con la situación que ellos enfrentan en el actual contexto nicaragüense.

El análisis profundiza en las justificaciones sociopolíticas, de equidad social y de racionalidad económica encontradas como hallazgos centrales del Modelo, y así responde a una de las directrices centrales del estudio: justificar desde una perspectiva social y económica el financiamiento y la aplicación de esta política social. La propuesta se somete a una evaluación social que toma en cuenta sus beneficios y costos tangibles.

Los resultados del Valor Actual Neto son satisfactorios para el Modelo, y se cuenta con evidencia empírica acerca de su rentabilidad social y económica. Al concluir, el estudio entrega una serie de sugerencias para el proceso de implementación del Modelo, que esperan ser útiles en el desarrollo de esta propuesta como política pública.

I. INTRODUCCIÓN

Los actuales procesos de fortalecimiento del Estado en los países de la región exigen que en el desarrollo de las políticas públicas se articulen coherentemente aspectos políticos, sociales, económicos y técnicos, se estudien las alternativas posibles, y se analice su viabilidad. Ello se traduce en la modernización de las instituciones públicas como criterio para consolidar la democracia, el estado de derecho y la disposición hacia los cambios que exige la globalización y la economía de mercado.

En este contexto, Nicaragua enfrenta un proceso de transformación de sus instituciones públicas. Dentro de ellas destaca la creación de un nuevo paradigma de política pública coherente con la reconceptualización de los derechos humanos de los niños y adolescentes. Nos referimos en forma particular al nuevo Modelo de Justicia Penal Adolescente recientemente aprobado por el Poder Legislativo.

En su operacionalización, el Modelo tiene que enfrentar la difícil situación que atraviesa Nicaragua, con una población aproximada de 4,3 millones de habitantes (un 53% menor de 18 años¹). Es uno de los países más pobres, con alrededor del 65% de los hogares en condiciones de pobreza y con una o más necesidades básicas insatisfechas². La cantidad de niños y adolescente que viven en extrema pobreza es alarmante y representan el 62% de la población del país³. Es decir, de diez niños, seis viven en esta condición, lo que equivale a 1,5 millones de niñas, niños y adolescentes que enfrentan situaciones que ponen en riesgo su supervivencia, bienestar y desarrollo.

La elección de las políticas adquiere mayor relevancia en un país donde los recursos públicos son escasos⁴. Someter el nuevo Modelo de Justicia Penal Adolescente a un **análisis de políticas** es una tarea necesaria en la medida que permite conocer y valorar si éste contribuye o no al beneficio de los nicaragüenses, más allá de sus bondades jurídicas.

¹ Tomado del Informe sobre la Situación de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Nicaragua ante el Comité Internacional de los Derechos del Niño y la Niña (1997), pág. 34 y 36.

² CENIDH. Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua, pág. 37. Cita datos del Informe de Desarrollo Humano 1999 del PNUD. Managua, Nicaragua, 2000.

³ Tomado del documento "Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia de la República de Nicaragua", pág. 5 y 6.

⁴ En el último informe sobre calidad de vida del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nicaragua ocupa el lugar número 125 entre 176 naciones investigadas. Uno de los puestos más bajos de América Latina después de Haití, República Dominicana y Belice (PNUD, 1999).

El enfoque conceptual adoptado en el estudio se basa en la propuesta desarrollada por Manuel Tamayo, que permite analizar la criminalidad adolescente como un problema de política pública. El objetivo de este análisis –que el autor denomina “investigación para la acción”– es someter todas las fases de una política pública a un constante cuestionamiento sobre la conveniencia de su aplicación. En este estudio tendrán mayor énfasis dos etapas del flujo de las políticas públicas: la **Génesis**, referida a la capacidad de la sociedad de definir su agenda pública en lo social, político y económico, y el **Diseño**, relacionado con la toma de decisiones sobre políticas al considerar aspectos técnicos y políticos.

La metodología para el análisis se basa esencialmente en el análisis documental de informes y datos estadísticos obtenidos en distintos organismos del Estado; además de investigaciones, diagnósticos y documentos elaborados por instancias de la sociedad civil, agencias internacionales y organismos interinstitucionales como Unicef.

Un problema que enfrenta el estudio es la escasez de información que incorpore el criterio generacional y permita realizar un análisis más profundo. Los datos estadísticos provienen de la Policía Nacional y abarcan el período comprendido entre 1993 y junio de 2000. Otros datos emanan del Sistema Penitenciario Nacional, a través de la información presentada en la investigación realizada por la Comisión Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. No se obtuvo información sobre los adolescentes procesados por los tribunales de justicia, y se tomó como referencia los casos que cumplen condena en el sistema penitenciario (aunque subestima los casos declarados inocentes, los archivados y/o cerrados por el sistema judicial).

La validez de los resultados alcanzados se basa en la rigurosidad del análisis, que permite fundamentar y justificar la implementación del Modelo de Justicia Penal y Adolescente como política pública. Al respecto, el estudio identifica una serie de externalidades perfectamente aprovechables para el desarrollo social y económico. Si otros problemas del país se abordaran desde esta perspectiva, sería más fácil construir un estado social de derecho, una democracia participativa y un modelo de desarrollo económico con equidad y justicia social.

El Modelo obliga a las instituciones públicas involucradas a generar esa rentabilidad social, mediante la promoción, el respeto y la protección de los derechos de los niños y adolescentes, en el marco del interés superior del niño y en su reconocimiento como sujeto activo de derecho. Y también entrega un novedoso tratamiento a la problemática de la niñez y la adolescencia al hacer converger dos temas supuestamente antagónicos: la seguridad ciudadana y los derechos humanos de los inculpados de los delitos. La rentabilidad social también es un indicador de progreso y democracia, y esta se mide por el grado de creación de mecanismos racionales y humanitarios de impartir justicia.

También los resultados del estudio permiten visualizar la importancia de la ley en el proceso de formulación y diseño de políticas públicas. Entre mayores componentes la integren y fortalezcan –como el consenso nacional, los derechos humanos, la eficiencia, la equidad, la racionalidad y la justicia social– mayor será su efectividad en la difícil fase de implementación.

II. TRATAMIENTO DE LA SITUACIÓN DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY COMO ASUNTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La reacción ante la criminalidad o delincuencia adolescente es un asunto que despierta alto interés en las políticas sobre seguridad ciudadana, en los círculos científicos y jurídicos, en los medios de comunicación y en la opinión general de los países de la región. Ello ha generado dos efectos negativos y diversos. Por un lado, una sensación de inseguridad y de impunidad frente a la delincuencia adolescente y, por otro, un descrédito de los mecanismos de reacción estatal, debido a la falta de racionalidad de las sanciones.

Sin menospreciar el primer efecto, la historia latinoamericana ha evidenciado la prevalencia del segundo, el que ha alcanzado una magnitud tal que condiciona y orienta la política criminal hacia los adolescentes, convirtiéndola en represiva y coercitiva. Desde este punto de vista, la discusión se ha reducido muchas veces a un debate marginal acerca de la seguridad ciudadana y a la inmediata reacción frente al delito, lo que ha generado abusos y violaciones a los derechos fundamentales.

Este tratamiento se ha desarrollado bajo el amparo de la doctrina de situación irregular vigente en América Latina desde 1919 con la Ley de Patronato de Argentina, la que rápidamente se expandió a todos los países de la región. Ella sustenta un sistema institucional basado en la respuesta punitiva y tutelar dirigida a todos los niños que se encuentran en situación irregular; incluidos los que se aleguen que violan las leyes, vivan en abandono o descuido, en extrema pobreza o indigencia, o sean discapacitados o huérfanos, entre otros.

En el ámbito penal se fundamenta la aplicación de métodos propios del sistema punitivo –con fines de corrección y enmienda– y el empleo discrecional del criterio de peligrosidad social. El principal objetivo de esta doctrina consiste en brindar una respuesta coercitiva –aislamiento en centros de reclusión, encarcelamiento y otros– a toda la problemática de la niñez, con independencia de los factores asociados, sean éstos de origen social, económico, familiar y/o político. Este tratamiento surge en sustitución de la provisión de los servicios básicos como educación, salud, vivienda, deporte y recreación.

Diversos autores como Cillero, Couso y Palma, han denominado a este tratamiento de política la “judicialización de la pobreza de la niñez y la adolescencia”, precisamente porque a través de medidas judiciales y coercitivas se pretende solucionar problemas estructurales que afectan a niños y adolescentes.

En Nicaragua, el asidero jurídico de esta doctrina se denominó Ley Tutelar de Menores de 1974 y permaneció vigente hasta 1998. Esta Ley contemplaba la figura del Director Tutelar de Menores, como máxima autoridad administrativa, para atender y resolver –en forma discrecional y sin límites– los casos de niños y adolescentes en situación de riesgo o peligro (CENIDH, 1997).

En contraposición a esta Doctrina, y con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 1989, surgió la Doctrina de Protección Integral. Su punto de partida es el interés superior del niño y adolescente, y busca favorecer su pleno desarrollo físico, psicológico, moral, cultural y social, en consonancia con la evolución de sus facultades y que le beneficien en su máximo grado (Cillero, 1999). Este principio se complementa con el concepto de que los niños son sujetos sociales de derecho, dotados de una particular posición ante el sistema normativo.

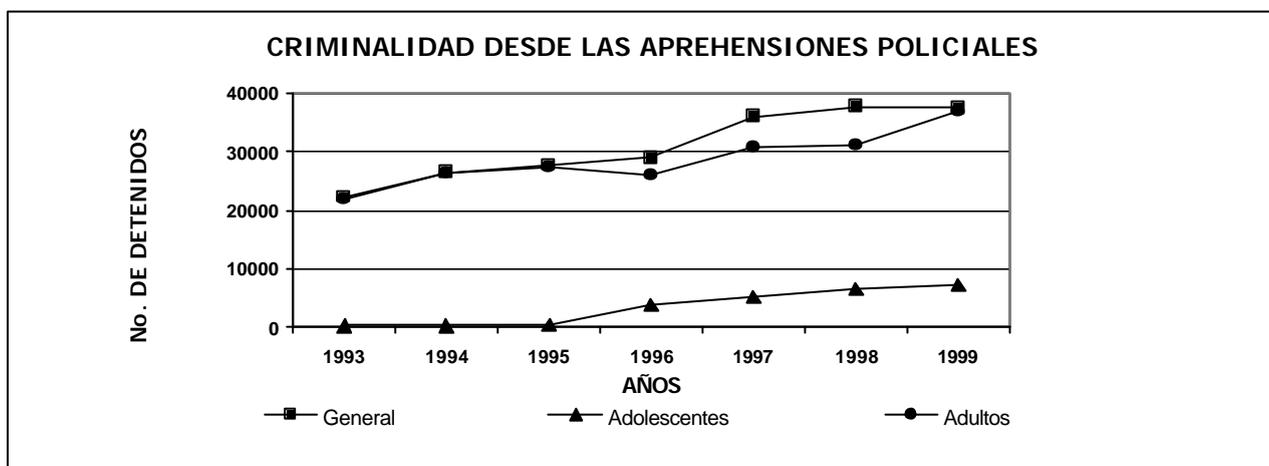
De acuerdo con esta doctrina, niños y niñas son sujetos sociales cuyos derechos han de promoverse y defenderse. Las situaciones especiales se manejan según su naturaleza. En virtud de ello, se establecen diferencias en el tratamiento institucional de la criminalidad juvenil en comparación con otros casos o situaciones originados por conflictos sociales, políticos y/o culturales.

A través de la Convención se formula la justicia penal juvenil o adolescente basada en una concepción punitivo-garantista. Junto con atribuirle una mayor responsabilidad sobre sus actos, le reconoce una serie de garantías judiciales, procesales y otras acordes con su desarrollo y formación etárea.

1. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY

Entre 1983 y junio de 2000, la Policía Nacional registró un total de 235.426 personas detenidas, de las cuales 25.957 (8,17%) eran menores de 18 años. La relación entre la criminalidad adolescente y adulta se puede apreciar en el Gráfico N° 1:

GRÁFICO 1: RELACIÓN ENTRE CRIMINALIDAD ADOLESCENTE Y CRIMINALIDAD ADULTA



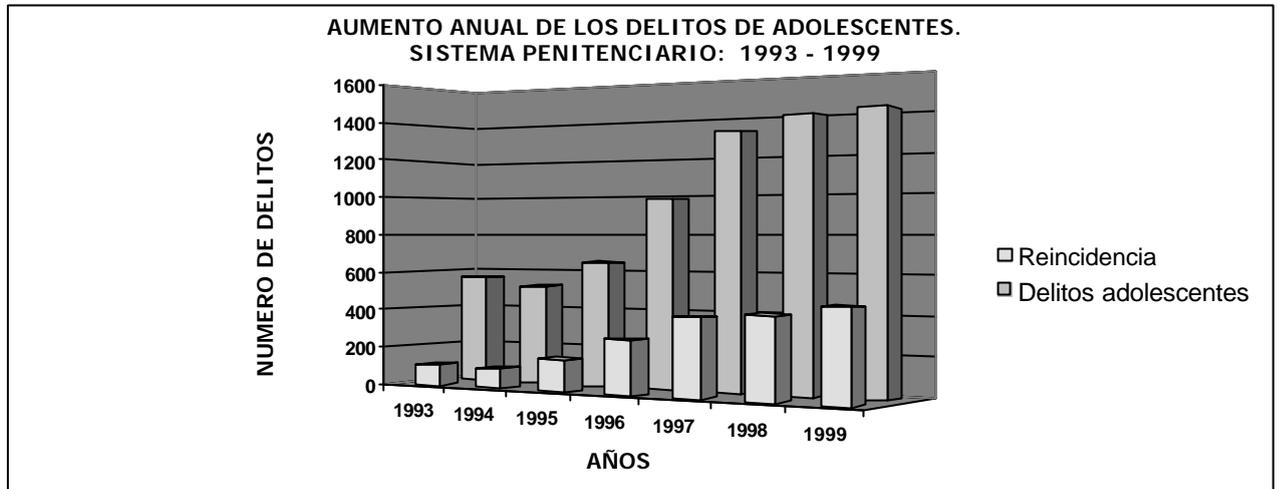
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN DATOS POLICIALES.

Del gráfico N° 1 podemos interpretar dos aspectos:

- El aumento de la criminalidad general pone de manifiesto la existencia de un problema estructural que se agrava año tras año, y
- La actividad delictiva de los adolescentes en comparación con la adulta es baja y son los que menos aportan a la criminalidad. Sin embargo, su comportamiento no escapa al aumento gradual de la criminalidad, por lo que cualquier análisis de política pública no debe desligarse del problema estructural que enfrenta la criminalidad en general.

Esta misma situación se observa en los datos del Sistema Penitenciario:

GRÁFICO 2: DELITOS ADOLESCENTES, 1993-2000

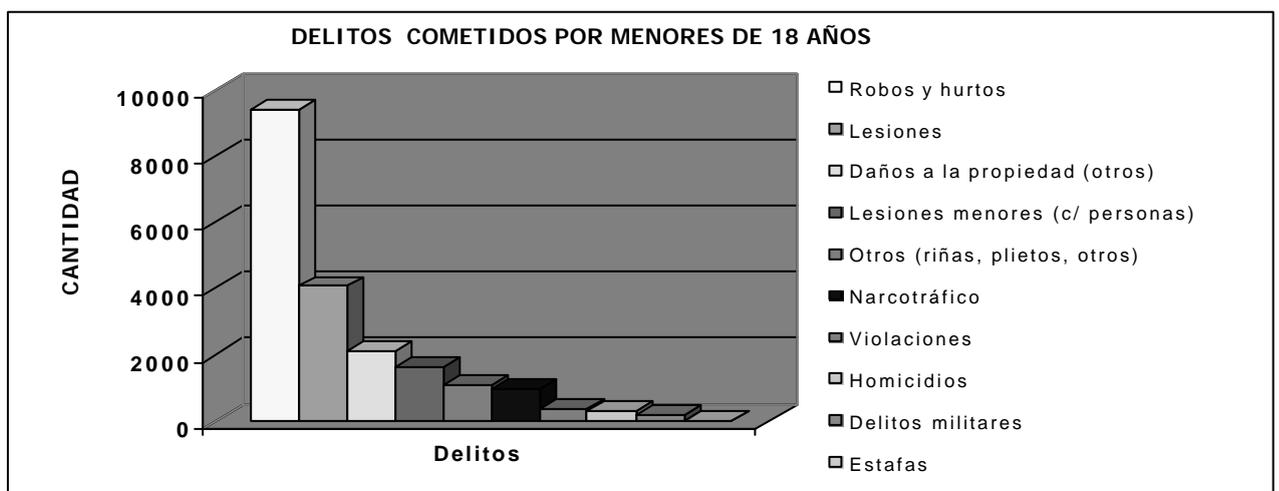


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO.

Ambas barras representan la criminalidad adolescente. Las ubicadas en segundo plano grafican la criminalidad adolescente en general, y las del primer plano a los adolescentes reincidentes. En ambos casos se observa un aumento. Es decir, año tras año más adolescentes sin antecedentes penales ingresan a la actividad delictiva con igual intensidad que los reincidentes.

La tipología de los actos delictivos cometido por adolescentes es variada, pero existen algunos tipos penales que concentran más número de delitos:

GRÁFICO 3: TIPOLOGÍA DE DELITOS COMETIDOS POR MENORES DE 18 AÑOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN DATOS POLICIALES.

La mayor parte de los delitos cometidos por los adolescentes corresponde a delitos contra la propiedad –en especial robos y hurtos–, tendencia que se confirma con los datos del Sistema Penitenciario. Esta lectura permite interpretar que la principal motivación delictiva de los adolescentes se puede explicar a partir de las condiciones socioeconómicas imperantes.

Este análisis se asemeja a las valoraciones vertidas por Unicef, institución que basada en estudios, investigaciones e informes de los gobiernos de los países, adjudica la proliferación de la criminalidad adolescente a la discriminación social que sufren; expresada en la escasa incorporación al mercado del trabajo y el difícil acceso al sistema educativo y a otros servicios básicos. Ello se hace más evidente en la realidad latinoamericana donde los niños y adolescentes no pueden satisfacer sus necesidades básicas debido a las difíciles condiciones socioeconómicas.

Sin embargo, las precarias condiciones socioeconómicas que debe enfrentar la niñez nicaragüense no son las únicas limitaciones a su desarrollo. En general, los adolescentes y jóvenes nicaragüenses se enfrentan a la sociedad con incertidumbres y temores que los ubican en una posición desventajosa. Algunos de los factores a considerar en el análisis de las problemáticas que afectan a este grupo etéreo son los sistemas de autoridad en las familias, basados en paradigmas tradicionales y en la relación asimétrica de los adultos con sus hijos; el predominio de una cultura individual de competencia y dominio que genera una serie de patrones culturales vinculados con la violencia; la percepción que generan los medios de comunicación al presentar las acciones más violentas como opciones para resolver conflictos, y los estragos de una cultura marcada por la violencia como vía para solucionar los conflictos sociales.

Estas condiciones han contribuido a la necesidad de los adolescentes de afirmar su identidad y adquirir poder sobre un ambiente que les resulta hostil o indiferente. La realidad a la que están expuestos los puede conducir a desarrollar conductas antisociales que terminarían involucrándolos en el mundo delictivo.

Sumado a estas difíciles situaciones, los niños y adolescentes tienen que enfrentar la estigmatización social que los cataloga como los delincuentes más peligrosos. Un sondeo realizado seis meses antes de la aprobación del Código de la Niñez y la

Adolescencia reflejó que buena parte de los ciudadanos desconocía su contenido, pero existía la percepción que promovía el “libertinaje” entre los menores y “protegía a los criminales”. Otra encuesta reveló que el 53% de la población consideraba que la mayor amenaza a su seguridad personal eran las pandillas y criminales. Un 67% de los efectivos policiales pensaba lo mismo⁵.

Esta aproximación evidencia la existencia de un círculo vicioso que comienza y termina con el uso de mecanismos de coerción para un problema complejo y diverso, que tiende a empeorarse al enfrentar condiciones socioeconómicas difíciles. El tratamiento e intervención de este círculo ha generado incalculables costos políticos y económicos para el Estado. Afortunadamente, su ruptura se fundamenta en los cambios institucionales y jurídicos realizados en el último decenio en Nicaragua. De esta forma, se ha iniciado el proceso de adopción del marco ético y político de la doctrina de protección integral.

2. AUTONOMÍA DE LA JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE COMO ASUNTO DE POLÍTICA PÚBLICA

La reconceptualización de los derechos humanos bajo la doctrina de protección integral ha planteado importantes cambios en el abordaje judicial de la situación de los adolescentes en conflicto con la ley. Uno de ellos es la formación de autonomía en la justicia penal adolescente para enfocarla y focalizarla y así garantizar los preceptos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. De este modo, la justicia penal común se flexibiliza y moldea de acuerdo con las características de sus usuarios, lo que constituye la traducción del principio del interés superior del niño al plano de las políticas penales y criminales.

Esta autonomía no significa que la justicia penal adolescente niegue la justicia penal común. Es indudable que principios y disposiciones del derecho penal sustantivo así

⁵ Informe “Consulta Ciudadana, Seguridad Ciudadana y Policía ¿Qué opina el pueblo?”. Grupo Cívico Ética y Transparencia. Managua, 1999.

como principios procesales universales –legalidad, inocencia, celeridad, impugnación, entre otros– tienen plena validez y aplicación en la justicia penal adolescente. Sin embargo, se toma en cuenta la condición especial de los menores de edad. Tampoco niega la relación con la justicia común en el funcionamiento del sistema, sino que insiste en una respuesta focalizada a la problemática de la niñez y la adolescencia. Dos aspectos que refuerzan la condición de autonomía son:

a. Tratamiento acorde al sujeto. Los adolescentes son personas diferentes debido a su edad y se les presume un incompleto desarrollo en los aspectos físico, psicológico y social. Tal situación se atribuye a la compleja transición de la niñez a la edad adulta, y a las crecientes presiones y restricciones que reciben de la sociedad.

Respecto de lo último, la sociedad y la familia generan escasos canales para que los adolescentes puedan comunicar sus necesidades. Por el contrario, se ignoran sus problemas más sentidos y sus opciones académicas, laborales, sexuales y otras; así como su necesidad de autonomía, participación grupal, comunitaria, y sus nuevas expresiones creativas, políticas y sociales. La juventud ha sido identificada como un segmento poblacional problemático y deficitario con una fuerte estigmatización social (Krausfopk, 1996).

b. Orientación educativa. En la fase de la ejecución de las sanciones también se desarrollan principios básicos del derecho penal común como la readaptación y resocialización del individuo, lo que es aplicable para la justicia adolescente. Sin embargo, en este aspecto la autonomía adolescente se muestra con mayor fuerza, dado que se encuentra en una edad conveniente para el aprendizaje. De hecho, durante esta etapa, se adquiere una gran cantidad de conocimientos por lo que resulta congruente corregir su conducta (Tiffer, 1997). Por ello, se justifica principalmente la educación y la reinserción en lugar de la sanción coercitiva. En este sentido, la sanción –además de cumplir con los criterios de racionalidad y proporcionalidad– debe contener un sustento pedagógico y educativo, cuya finalidad sea afianzar una actitud de responsabilidad en el adolescente ante el daño cometido. Se plantea, entonces, la necesidad de abordar la delincuencia juvenil como un asunto que no puede ser resuelto exclusivamente desde la teoría del derecho penal y sus límites, sino desde una perspectiva jurídica y sociopolítica más amplia.

3. CREACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA DE HACER POLÍTICA PÚBLICA

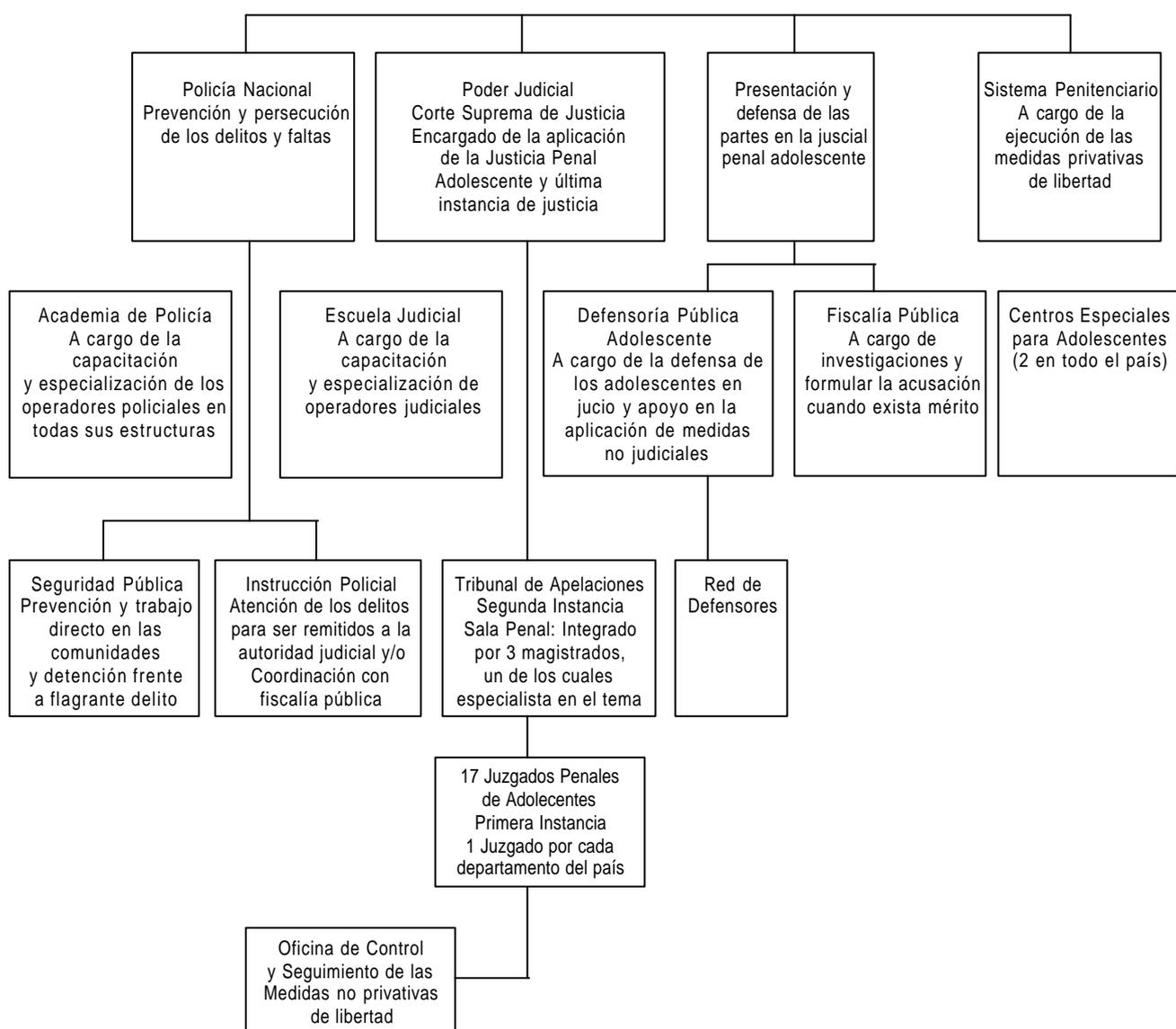
Los principios que sustentan los derechos de los niños y de las niñas a escala mundial han motivado un cambio paradigmático en la justicia nicaragüense. La adopción del nuevo Modelo conllevó un proceso intenso de depuración de una propuesta jurídica propia, basada en los postulados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En su calidad de Estado Parte, Nicaragua no cuenta con otra opción, sino la de asumir los compromisos internacionales con los derechos del niño.

El Estado adopta un rol más decisivo tras asistir a la Cumbre Mundial de la Infancia en 1992, donde reafirmó su compromiso con el cumplimiento de la Convención. Para ello creó la Comisión Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño y la Niña (CNPDN) adscrita a la Presidencia de la República, la que tuvo como principal misión coordinar la creación del anteproyecto de Código. Además de la CNPDN, participaron en este proceso representantes de los distintos poderes del Estado, de las instituciones de gobierno cuyos programas benefician a la niñez, y la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI). Para el diseño del anteproyecto, estas instancias contaron con la asistencia técnica y profesional de organismos especializados en la materia. En forma paralela a la elaboración del anteproyecto, se desarrollaron cabildos, capacitaciones y acciones de divulgación, orientadas a promover y difundir los principales contenidos de la Convención.

Los aspectos centrales del Modelo de Justicia Penal Adolescente contenidos en el Código consagran principios básicos, propios de la autonomía de la justicia adolescente, y el reconocimiento de una jurisdicción propia acorde con un sistema garantista y proteccionista de los derechos humanos. El nuevo Modelo se ha formulado para estar en total correspondencia con el sistema judicial en general, y ha sido articulado de forma coherente y conexas con las políticas sociales, económicas y culturales dirigidas al mismo segmento etéreo. La efectividad del Modelo está condicionada a los resultados de estas políticas, ya que de nada servirá avanzar en el establecimiento de un sistema garantista y de derechos humanos, si no se cumple la otra parte del conjunto de derechos básicos de niños y adolescentes.

Según el Código, la aplicación de las disposiciones de la Justicia Penal Especial de Adolescente, tanto en el nivel procesal como en la ejecución, estará a cargo de órganos especializados en materia de adolescentes (art. 99). El siguiente cuadro establece esa relación institucional:

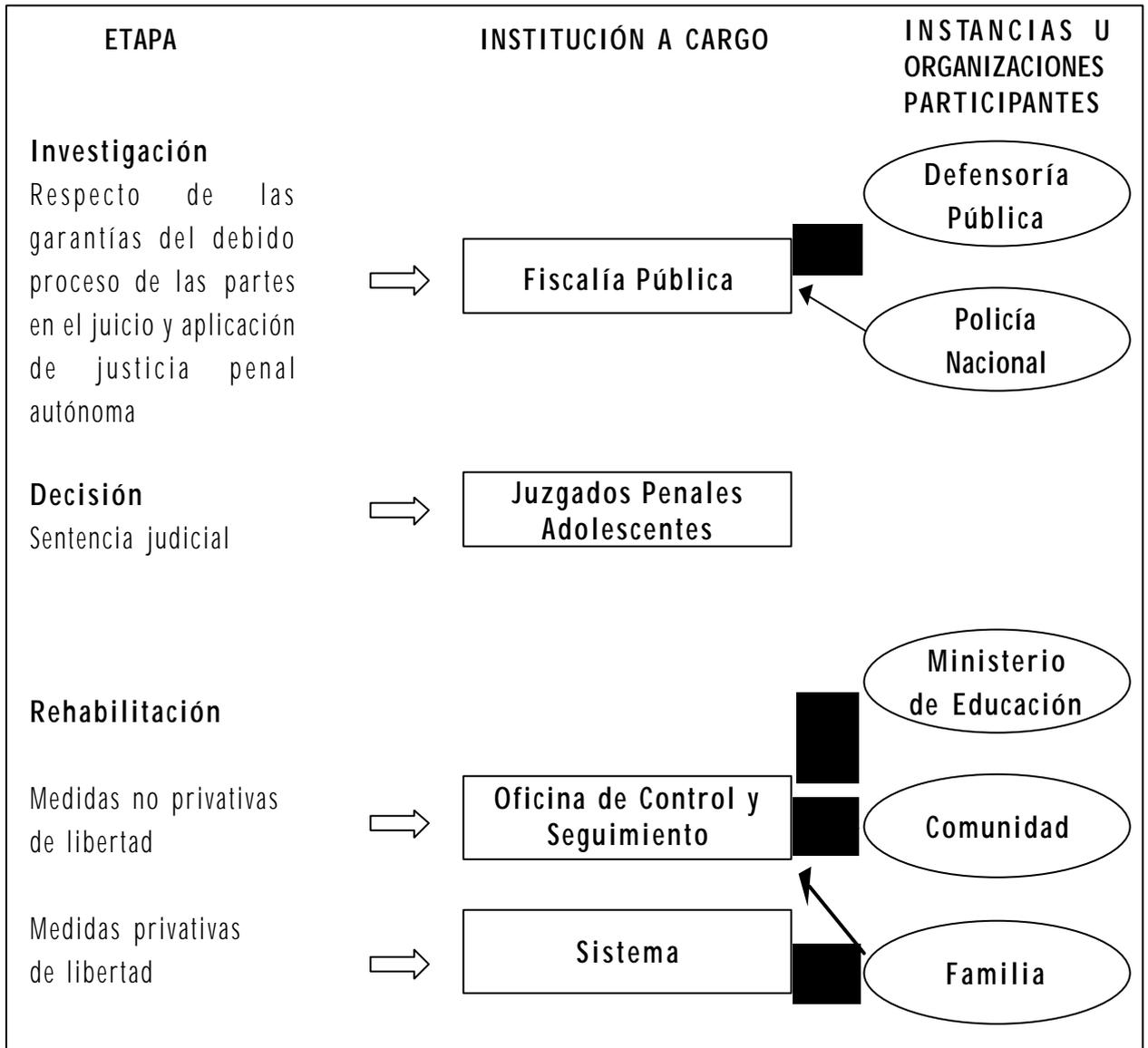
CUADRO 1: MODELO DE JUSTICIA PENAL ESPECIAL ADOLESCENTE



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.

La relación de cada institución de cara al desarrollo de la justicia penal adolescente se visualiza en el Cuadro N° 2:

CUADRO 2:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.

Un aspecto que merece especial mención es el ejercicio de la acción penal e investigación procesal, competencias radicadas en la Fiscalía Pública. Esta será la única autoridad competente para abrir e iniciar los procesos judiciales, y la instancia que seleccionará las causas o hechos que ameriten ser procesadas judicialmente. La Procuraduría constituye una pieza importante en la operatividad y racionalidad del Modelo. Por un lado, evita el recargo de casos o exceso de demanda y la restricción de la oferta judicial y, por otro, garantiza que la judicialización sea efectivamente el último recurso.

Desde esta función, a la Procuraduría le corresponde estar en permanente contacto con otras instancias estatales, en especial con la Policía Nacional, dado que ésta última es la que capta las situaciones delictivas o afines. Además, debe ser oportuna para aplicar las medidas extrajudiciales y otras salidas, evitando caer en abusos al judicializar casos menores.

Otro aspecto es la creación de la Defensoría Pública, que asume uno de los principios fundamentales del debido proceso y del Modelo: el derecho a la defensa de los usuarios de la política pública. La defensa procesal se llevará a cabo paralelamente con el derecho de las víctimas. De esta forma, se establece el equilibrio entre los derechos de las partes en el juicio. De acuerdo con el Código, el Estado debe garantizar este derecho sin excluir a ningún adolescente procesado. Para ello, la Defensoría Pública debe crear una red de defensores públicos, integrada por profesionales del derecho.

Del Código se pueden extraer otros aspectos relevantes en materia de derechos humanos y de garantías judiciales, temas que han sido abordados ampliamente por académicos y juristas nicaragüenses. Por este motivo, el estudio se centrará en analizar la contribución social y económica del Modelo.

III. CONTRIBUCIÓN SOCIAL DEL NUEVO MODELO

Las implicancias que conlleva para la sociedad la creación de una nueva política pública son aspectos que no deben escapar del análisis de política. En esta sección, el estudio evaluará si el Modelo es capaz de generar beneficios a favor de otros actores sociales, además de sus beneficiarios directos.

1. PROVISIÓN Y PRODUCCIÓN DE UN NUEVO SERVICIO PÚBLICO

Tradicionalmente se ha asumido que la justicia constituye un bien público. Es decir, que cumple con el supuesto de que no es posible ni deseable la exclusión de las personas, y que el costo marginal de suministrarlo a una persona adicional es nulo (Stiglitz, 1992). No obstante, la excesiva carga judicial ha cuestionado el último supuesto, dado que un caso adicional que ingresa al sistema judicial implica nuevos costos desde el momento en que comienza a producirse congestión y exceso de demanda en el sistema (Peña, 1996).

Sin embargo, para el caso de la justicia penal, el análisis debe hacerse a través de un criterio general o social, y no individual o particular (basado en el caso adicional). Al respecto, Juan Enrique Vargas expresa: “detrás de cada juicio penal no hay un solo interesado o beneficiario con el mismo, sino en forma equivalente lo son todos los integrantes de la comunidad. Por ello, si no interviene el Estado, se produce el problema del polizón, pues nadie estará dispuesto a perseguir el delito a la espera de que otros lo hicieran, con lo que se beneficiarán igualmente de los resultados del castigo del delincuente”.

En Nicaragua, en algunos casos como los conflictos laborales y sindicales, la violencia juvenil y otros, el desinterés de la víctima no es un tema. Por el contrario, en ellos se evidencia el uso desproporcionado de la fuerza, lo que hace de la seguridad un asunto de elites que pueden costear este recurso (CODEHUCA y CENIDH, informes anuales). El tema es más agudo frente a la delincuencia juvenil, dado que el abuso es mayor frente a personas que requieren de un trato aún más racional por su condición y desarrollo etéreo.

A nivel jurídico, al derecho penal se le brinda un tratamiento especial y se le ubica dentro del conjunto de áreas del derecho público o áreas de interés social. El derecho penal pretende resolver conflictos que afectan derechos fundamentales de las personas –la vida, la libertad, la seguridad personal, la integridad física, el trato humano– entre otros derechos, tanto de las víctimas como de los inculcados en los conflictos. Por su importancia social, estos derechos son bienes jurídicamente protegidos. Al Estado se le atribuye la potestad de administrar la justicia penal, lo que adquiere mayor relevancia frente a derechos de un sector poblacional vulnerable por su corta edad.

Desde el punto de vista de los costos, el argumento que implícitamente se desprende del Modelo es que la provisión estatal será capaz de absorber toda la problemática de la niñez y la adolescencia en conflicto con la ley, mediante el aprovechamiento de economías de escala. Comparado con la situación anterior, donde no existía ningún instrumento de política para atender esta problemática, la nueva situación se posesiona con mayor confianza al crear nuevas infraestructuras; al profesionalizar recursos humanos; al fortalecer instancias estatales, y al vincular a actores civiles para atender a una población mayor de adolescentes que la revelada por estadísticas recientes.

Dado los argumentos anteriores, se puede asegurar que la política pública que consagra la Justicia Penal Adolescente se define como aquella que provee un **servicio público** de tipo social, al ser el tratamiento integral y especializado y de acuerdo con el desarrollo humano de niños y adolescentes. La integralidad del servicio se refiere a diversos aspectos: contiene los componentes de prevención, atención y rehabilitación, y establece la educación, resocialización, trabajo directo en las comunidades, y tratamiento psicológico, terapéutico y otros. El tratamiento coercitivo no es el único elemento y está mediatizado por otros aspectos socioeducativos.

Desde la relación usuario-oferente, el Estado opera como **oferente** de este servicio y los **usuarios o demandantes** directos son los niños y adolescentes menores de 18 años que han cometido delitos o se alegue su comisión⁶. Desde la relación agente-principal, el Estado asume la agencia y ejecución del Modelo, y la sociedad –en especial

⁶ *Es importante analizar desde la perspectiva de las políticas públicas el papel de la víctima como parte del sistema penal adolescente. No obstante, en nuestro estudio nos centraremos en los llamados victimarios dentro de la justicia penal (en el rango de edad que la ley establece).*

los usuarios del servicio– se posesiona como principal. Cómo hacer efectivo el derecho de los principales es un tema que debe ser considerado como prioritario en las próximas fases de esta política pública.

Dado que el Modelo establece la coordinación e involucramiento de diversas instituciones estatales, la responsabilidad de la agencia es diversa y múltiple, y está diseminada en cada una de las instituciones. Desde este punto de vista, es necesario resaltar que:

- El servicio no constituye únicamente justicia, entendida ésta como la resolución de conflictos a través de la aplicación de la ley; sino que incluye un tratamiento integral y especializado, traducido en prevención, atención especializada, resocialización, educación, justicia y otros.
- La provisión de este servicio no le corresponde únicamente al Poder Judicial. También participarán activamente la Policía Nacional, la Fiscalía Pública, el Sistema Penitenciario y otros organismos, e instancias como el Ministerio de Educación.

Esta visión desde el punto de vista institucional y del tratamiento a la problemática, refuerza la integralidad de las políticas a favor de la niñez y la adolescencia.

2. CRITERIOS O JUSTIFICACIONES PARA LA PROVISIÓN ESTATAL

Existen muchos criterios para determinar si una política favorece a la sociedad en general, como los fundamentos políticos, la viabilidad, o los propiamente electorales argumentados por la Teoría de Public Choice. También están los criterios sociopolíticos y de democracia, y los económicos y técnicos orientados a establecer si los recursos estatales asignados a la política cumplen con el criterio de racionalidad o eficiencia. El estudio pretende esbozar algunos de los criterios o justificaciones anteriores procurando responder lo siguiente: ¿Por qué la sociedad nicaragüense debe pagar la provisión de una nueva política?

A. Desde una visión económica de las políticas públicas

El enfoque económico de las políticas públicas propuesto por Joseph Stiglitz establece que dicha asignación debe cumplir con el criterio de Pareto Óptimo. Es decir, no se puede mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de otra. Desde esta perspectiva, el Modelo se justifica por:

- Inversión pública para proveer aquellos bienes y servicios que –aunque son deseados socialmente– no son provistos por el sector privado (falla de mercado). En la actualidad, al mercado no le interesa financiar este bien o servicio, sino a través de los métodos de seguridad privada que son excluyentes al perjudicar a personas de bajos ingresos económicos y que generan un problema de equidad social.
- La provisión estatal evita el costo de transacción de un servicio que difícilmente puede ser asumido por una gran parte de la población nicaragüense.
- El tratamiento a la criminalidad juvenil incorpora una especialización que el mercado no posee. Los actores a cargo de ella requieren de una preparación especial que considere la particularidad del niño y del adolescente en el marco del respecto a sus derechos humanos como método de resocialización. Desde el punto de vista económico, es relevante porque se trata de personas con una proyección larga de vida. Los resultados del tratamiento a la criminalidad adolescente para la sociedad serán graves o favorables, dependiendo del éxito en la aplicación de las medidas socioeducativas y conexas. En la actualidad, esta especialización no puede ser asumida o administrada por particulares, a excepción de los organismos no gubernamentales que trabajan directamente en el tema, pero que no están en condiciones de absorber toda la problemática existente.
- Las externalidades positivas que genera la disminución de la actividad delictiva mediante un procedimiento especial acorde con las características de sus usuarios. Disminuir la criminalidad tiende a aminorar los niveles de inseguridad ciudadana y de conflicto social, lo que aportará al desarrollo económico y

social del país⁷. Como parte de las externalidades se proyecta la disminución de la reincidencia: bajar los altos costos sociales y culturales que significa atender permanentemente a los adolescentes en los centros penitenciarios.

- La resocialización de personas con una larga proyección de vida asegura un nuevo capital humano que contribuirá al desarrollo económico y social del país. Además, el Estado ya no tendrá que asumir costos para atender la cadena de delincuencia manifestada en el aumento gradual de la criminalidad adolescente (primarios y reincidentes).

B. Desde una visión sociopolítica

- El Estado es el principal responsable de garantizar, promover y defender los derechos humanos de los ciudadanos, incluyendo los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley. Por lo tanto, tiene la responsabilidad de promover y apoyar políticas, programas y proyectos a favor de la niñez y la adolescencia bajo el paradigma del interés superior del niño.
- La seguridad ciudadana como parte del conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas tendientes a garantizar la paz pública y social no puede delegarse al sector privado, especialmente cuando existe una estigmatización respecto de la criminalidad juvenil. De ser provista por este sector se corre el grave riesgo de recurrir a métodos desproporcionados y coercitivos como medio de resolución de conflictos y de venganza; situación que en vez de solucionar el fenómeno, lo agrava y complejiza.
- El área de la Justicia Penal Adolescente forma parte del Derecho de Interés Público; es decir, el derecho al servicio de aquellos intereses que han sido históricamente los menos y peores representados en las políticas públicas. La contextualización de la situación de la niñez y la adolescencia claramente grafica este hecho.

⁷ *Diversos estudios macroeconómicos y de estrategia del desarrollo sostienen la relación negativa entre inversión y seguridad ciudadana, la que claramente se refleja en los índices de estabilidad financiera, fiscal y monetaria.*

- Mejorar los derechos y garantías de los ciudadanos, en este caso de los niños y adolescentes en conflicto con la ley, contribuye al ejercicio de la democracia y el estado de derecho.
- Construcción de una sociedad que no excluya a sectores y grupos vulnerables por su condición física, social, familiar y, sobre todo, económica.
- Fortalecimiento del estado de derecho y superación de las restricciones que limitan la expansión de oportunidades asociadas a los derechos de los niños.
- El tratamiento integral y especializado acorde con el desarrollo humano de los adolescentes evita el contacto criminógeno: adolescentes expuestos directamente a distintos grados de criminalidad adulta que hagan peligrar su vida y distorsionen el propósito resocializador, fomentando, a cambio, mayor reincidencia.
- Participación activa de la familia, la comunidad e instituciones sociales en el proceso de resocialización de los adolescentes que transgredieron la ley. Participación que contará con la fiscalización y seguimiento de la Oficina de Control y Ejecución de medidas socioeducativas. Dicho beneficio es invaluable y genera externalidades positivas, ya que con ello se busca que dichos actores asuman su responsabilidad social frente a un problema social.
- Una forma de asegurar la educación obligatoria. Como parte de las penas no penitenciarias que se impondrán a los adolescentes declarados culpables de delitos menos graves, se establece la obligación de cumplir programas educativos con la asistencia de especialistas de la Oficina de Control y Seguimiento. La resocialización opera, entonces, dentro y fuera del sistema penitenciario y contribuye a la educación de un importante sector social.

C. Como criterio de equidad

La asignación eficiente de los recursos públicos implica reflexionar sobre el criterio de equidad, el que implica generar condiciones de discriminación positiva en favor de

personas de escasos recursos como una forma de compensar las desigualdades sociales y económicas existentes. El Código no hace distinción sobre los beneficiarios del servicio. Son todos los niños y adolescentes, independientemente de su condición social, económica y otras. Sin embargo, dado el actual contexto nicaragüense, el Modelo claramente beneficiará a personas de escasos recursos. Además de las consideraciones socioeconómicas, el Modelo beneficiará a un sector poblacional que –dada su corta edad y poca capacidad para insertarse en el sistema productivo–, aún no puede sufragar los costos de un servicio, lo que convierte a esta política en una especial, ya que busca brindar oportunidades a las personas que más lo necesitan.

Históricamente ha prevalecido el criterio universal para la provisión estatal de todos los servicios judiciales, independientemente de su función social y sus beneficiarios. Ello ha impedido análisis críticos que determinen si todos los servicios judiciales ameritan ser atendidos por el sistema de justicia y si todos los usuarios deben ser exonerados del pago de este servicio.

Estudios recientes realizados en Chile apuntan a focalizar y priorizar la provisión de determinados servicios judiciales para garantizar el principio de equidad y eficiencia judicial⁸. El aumento de demanda judicial frente a la poca capacidad de las instituciones judiciales de responder con un incremento de la oferta, es el principal argumento que justifica dar prioridad a los servicios judiciales que cumplen un rol más social y que benefician directamente a personas que los necesitan.

3. ¿CÓMO EL MODELO ASUME LA RESOCIALIZACIÓN DEL ADOLESCENTE?

Un aspecto que convierte al Modelo en una política autónoma es el establecimiento de medidas alternativas para aplicar penas a los adolescentes legalmente declarados culpables o responsables de sus actos. Estas medidas se ajustan al sistema minimalista de privación de la libertad, donde el principal objetivo no es la búsqueda del castigo o

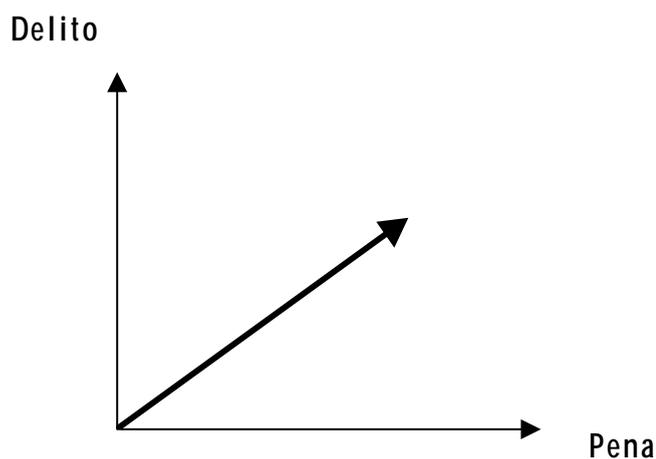
⁸ Entre ellos se destaca el estudio “Es la justicia un bien público”, de Carlos Peña y Juan Enrique Vargas.

el aislamiento social del adolescente infractor, sino que la aplicación de un tratamiento integral acorde con su desarrollo y formación. Los dos objetivos totalmente contrapuestos de la doctrina de situación irregular –tutela y represión– son sustituidos por un sistema basado en la responsabilidad social y en un tratamiento humanitario que incide en que los transgresores adquieran conciencia sobre sus actos.

Desde un análisis económico de la conducta humana, el castigo opera como un incentivo para no cometer más infracciones o transgresiones a la ley, imponiendo de esta forma un costo para el transgresor (Becker, 1998). Sin negar la importancia de tal supuesto, corrientes actuales de la criminología o del derecho penal sostienen la importancia de que este costo esté en correspondencia con el delito cometido.

Tal afirmación se resume en la siguiente igualdad: <<Costo del delincuente = Costo al daño causado>> (Valdivieso, 1999). Esta corriente de pensamiento se está implementando en países como Inglaterra, España y Alemania, y forma parte de los cambios llevados a cabo por los procesos de modernización de la justicia criminal. El Gráfico N° 4 muestra una relación de ambas variables.

GRÁFICO 4: PENA EN RELACIÓN CON EL AUMENTO GRADUAL DEL DELITO



FUENTE: FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA.

Bajo este criterio, se establece un sistema diferenciado y gradual de penas y medidas que abarca desde la simple multa o la amonestación, hasta la privación de libertad. Esta última es una opción dentro de muchas para el tratamiento de la criminalidad y no la única alternativa, como históricamente se ha concebido.

La utilización de la cárcel en forma generalizada, sin importar la correspondencia entre los distintos tipos penales, reporta una ineficiencia económica. Al respecto, Carlos Valdivieso sostiene que “actualmente la cárcel es una de las modalidades más caras de aplicar, por sus altos costos de inversión como por sus costos de operación. En consecuencia, habrá situaciones en las que el daño social provocado por un delito ciertamente no justifique sumar a aquél el costo para la sociedad de administrar el castigo” (Valdivieso, 1999). Esta afirmación fácilmente se puede validar en el contexto nicaragüense donde los delitos de robos menores no son valorados como graves, sumado al hecho de que el Estado incurre en un costo mucho mayor que el costo del bien protegido. Esta valoración constituye un avance al análisis económico del Modelo, que lo ubican como una política eficiente.

Un análisis más allá de los costos implica reflexionar si será efectiva una medida carcelaria para personas de corta edad. La prisión en Nicaragua no ha constituido un medio eficiente para lograr la educación, resocialización o rehabilitación de los adolescentes; ni siquiera sirve para reafirmar en ella la práctica de una vida sin violación de la ley. Los datos son una muestra de ello, al prevalecer el aumento gradual de adolescentes primarios en la actividad delictiva al igual que los reincidentes.

Gary Becker también opina que un aspecto importante a considerar es la teoría de aversión al riesgo, lo que perfectamente puede ser interpretado a la luz de la situación de los adolescentes en conflicto con la ley. Ellos se muestran amantes del riesgo precisamente porque no tienen muchas oportunidades que perder o sacrificar, como educación, salud, trabajo o deporte.

La Oficina de Ejecución y Vigilancia de las Sanciones Penales a los Adolescentes, adscrita al Juzgado Penal de Distrito de Adolescente, es la encargada de controlar y supervisar la ejecución de estas medidas. Incluso tiene competencia para resolver los problemas que se susciten durante su ejecución. La creación de esta nueva instancia

también es una novedad en el sistema judicial, especialmente por el carácter supervisor hacia uno de los componentes importantes de la justicia e históricamente descuidado.

4. RACIONALIDAD DEL MODELO

La racionalidad en el sector público implica solucionar el dilema de cómo asignar recursos escasos ante demandas y necesidades ilimitadas. Dado el diseño del nuevo Modelo, existe una serie de aspectos que podemos identificar como racionales al cumplir con esa finalidad.

a. Procesos judiciales rápidos. El Modelo contempla un procedimiento judicial flexible, expedito y oral, distinto al aplicado en el sistema penal vigente. En este último opera el sistema inquisitivo, lo que promueve la lentitud y retardo en los procesos. Con el nuevo procedimiento se prevé disminuir los asombrosos niveles de retardación de justicia.

b. Selección de la criminalidad grave para ser sometida al Sistema Penitenciario. El sistema judicial criminal tiene que atender en forma permanente a más delitos de los que puede investigar y penalizar. Frente a esta situación, el Estado puede adoptar dos criterios de discriminación frente a esa restricción presupuestaria:⁹

- Investigación de los casos que son menos costosos de acuerdo con criterios técnicos, e
- Investigación y sanción de aquellos casos a los que la sociedad otorga un alto valor, lo cual representa la selección de la criminalidad grave desde el punto de vista del daño al bien jurídico protegido.

El Modelo incorpora el segundo criterio al establecer que únicamente los delitos comprendidos en el art. 203 del Código (homicidio, asesinato, violaciones, tráfico de drogas, entre otros graves) serán objeto de imposición de medidas privativas de libertad.

⁹ Fundación Paz Ciudadana. “Reforma Procesal Penal: Análisis Costo y Beneficios”, pág. 9 y 10.

Además, establece un límite de seis años para el cumplimiento de condenas, el que puede ser ampliado dependiendo del caso. Para el resto de los delitos y faltas, se aplican las medidas socioeducativas, de orientación y supervisión. En este sentido, el criterio de racionalidad está presente al eximir los costos penitenciarios.

c. Medidas no privativas de libertad. Tratamiento gradual acorde con la actividad delictiva cometida, sin que sea necesario brindar una respuesta coercitiva a todos los casos. Se establece así un criterio de racionalidad en el uso de los recursos públicos. Únicamente los casos que representen una grave peligrosidad social serán objeto –y como último recurso– de la privación de libertad. En términos monetarios existe una disminución de costos al haber una selección de los casos para invertir en la provisión del sistema penitenciario.

d. Medidas extrajudiciales. Tanto antes como durante el proceso, el Modelo establece la posibilidad de que las partes en conflicto opten por negociar sobre la reparación, restitución o pago del daño causado por el adolescente (art. 145 al 150). Con ello se prevé que de aceptar esta medida, el Estado no asumirá los costos de los juicios. Sin embargo, implica una desventaja al renunciar la sociedad al beneficio que representa el castigo o la aplicación de medidas privativas o no privativas de libertad.

e. Abreviación de los juicios. Se establece la celeridad de los procesos, con términos más expeditos que los establecidos para la regulación adulta. De forma directa, este criterio incide en la disminución de los grados de retardación de justicia.

f. Abreviación de la condena. A través de este mecanismo, se brinda la oportunidad a los culpables no reincidentes de acortar su condena. De esta forma el sistema penitenciario libera recursos. Similar a la conciliación, la sociedad asume el riesgo de que los beneficiarios vuelvan a delinquir.

g. Prevención y trabajo directo en las comunidades. El Modelo prioriza la prevención de los delitos y faltas con el trabajo directo y especializado de funcionarios públicos, especialmente policías, quienes tendrán que trabajar directamente con los grupos juveniles en formas alternativas de expresión social que no dañen a la comunidad.

El criterio de racionalidad se refleja en que la prevención es un aspecto fundamental que incide efectivamente en contra del delito, y evita que el Estado y la sociedad incurran en costos sociales y económicos originados por la criminalidad.

El análisis sobre la contribución social y económica del nuevo Modelo se ha centrado en la identificación de los aspectos sociopolíticos y económicos que justifican la provisión del servicio que se ofrece. El siguiente paso será obtener una evidencia empírica que demuestre su eficiencia y racionalidad para ubicarlo como una política pública que brindará un beneficio a la sociedad en general, más allá de sus usuarios.

IV. ANÁLISIS DEL MODELO COMO PROYECTO SOCIAL

La evaluación de proyectos es una herramienta de suma utilidad porque permite identificar si las decisiones que afectan al conglomerado social, utilizan adecuadamente patrones y normas técnicas que demuestren que es óptimo el destino que se pretende dar a los recursos. La evaluación social de proyectos se diferencia de la evaluación privada, al reconocer los efectos indirectos y externalidades generados por el proyecto, así como los beneficios sociales, sean éstos valorados o no económicamente. A la evaluación privada le interesa únicamente la rentabilidad económica (Stiglitz, 1997). Desde el enfoque del estudio, esta diferencia es sustancial porque permite analizar la evaluación social desde sus costos y beneficios, tanto económicos como sociales.

Dadas estas consideraciones, se someterá al Modelo a una evaluación social y se determinará si cumple con la asignación eficiente de los recursos públicos de inversión que generen el máximo beneficio social. Es necesario aclarar que este ejercicio no somete a la política a un cuestionamiento sobre su interés social. En efecto, los derechos humanos son entendidos como principios que no ceden frente a los cálculos de eficiencia, ya que son cuotas mayoritarias donde están en juego los intereses superiores de los niños.

Al contemplar el Modelo un tratamiento nuevo a la problemática de los adolescentes que transgreden la ley, se denominará a la situación anterior "situación sin proyecto", y al nuevo Modelo, "situación con proyecto".

1. IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIOS Y COSTOS

La evaluación debe identificar todos los costos y beneficios sociales valorables y no valorables generados por el proyecto. Los indicadores de rentabilidad –como el Valor Actual Neto (VAN) Social– solamente consideran los beneficios y costos valorables, por lo que siempre es importante explicar claramente aquellos beneficios y costos no

valorables, y que se denominan intangibles, para que el tomador de decisiones los tenga en cuenta al momento de determinar su ejecución o rechazo ¹⁰.

A. Beneficios

Formación de Capital Humano. Tanto las medidas privativas y no privativas contribuyen a la formación de este capital, dado que una parte de la población adolescente será rehabilitada y resocializada para luego incorporarse a la sociedad como agente social y productivo. Estos adolescentes ya no serán ociosos que consumen recursos públicos en los centros penitenciarios. En efecto, este capital humano aportará al crecimiento económico del país. Para valorar monetariamente parte de este beneficio, se asumirá como beneficios los salarios que devengarán los adolescentes en las distintas categorías.

Prestación de servicios a la comunidad. Se incorpora como parte del cumplimiento de las medidas socioeducativas que supervisa la instancia de control. El cálculo de este beneficio se basa en un supuesto que toma como referencia el salario promedio de los trabajadores de limpieza de los municipios y alcaldías ¹¹.

Ahorro de costos por gastos en población penal. El costo general de mantener a cada reo dentro del sistema penitenciario es de US\$ 50 mensuales ¹². Para efectos del nuevo proyecto, este costo ya está incorporado; sin embargo, se requiere esta información porque necesitamos conocer los gastos que deja de realizar el Estado al no asumir los

¹⁰ Algunas evaluaciones de proyectos han logrado asignar valor monetario a beneficios y costos que el mercado no ha identificado. Por ejemplo, el "Estudio sobre Beneficios y Costos de la Reforma Penal en Chile" determinó el costo de investigar adecuadamente los delitos, así como otros beneficios relevantes contemplados en la reforma. A su vez, el estudio sobre "Costos económicos de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago" (Silva, 2000) establece una medida de equivalencia que permitió tener un orden de magnitud, en valor monetario, de cada una de las tipologías delictivas.

¹¹ De acuerdo con datos de la Alcaldía de Managua (1999), el salario promedio mensual de un trabajador de limpieza es de US\$ 50, que equivale a 80 horas al mes. A cada hora corresponde US\$ 1,6. Si se multiplican por 4, que corresponden a los días que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia, obtenemos US\$ 6,4 semanales por cada adolescente que se ampare con esta medida. Los delitos en contra de la propiedad, que son los que utilizarán esta medida, tienen una pena de uno a seis años. Como promedio, podemos utilizar tres años, dado que de la información obtenida no se pueden extraer las penas impuestas para cada delito.

¹² URL: www.gob.com.ni/hacienda.ni.

delitos menos graves. No obstante, dado que pretendemos calcular la rentabilidad desde una perspectiva social, se aislará el costo de alimentación y vivienda, ya que éste se realiza independientemente de que el Estado los asuma a través del sistema penitenciario. El costo que se asume será únicamente el de administración. No disponemos de información respecto de estos gastos, pero estimamos que corresponde a US\$ 15 de los US\$ 50 mensuales¹³.

Ahorro de costo por día en celdas policiales. El costo es de US\$ 1,5 por día, incluyendo los gastos de alimentación¹⁴.

Costo de investigar un delito a través de los juzgados penales. Este valor implica una dificultad porque en Nicaragua no se ha calculado el costo promedio en la tramitación de cada proceso; tal y como fue calculado en Chile para la establecer la rentabilidad del nuevo modelo de justicia penal (Fundación Paz Ciudadana, 1997).

Sin embargo, con la información disponible podemos tener una aproximación para cada proceso. El costo por mes de un proceso, independientemente del delito, es de US\$ 23¹⁵. Este dato se multiplica por los meses en que cada delito debe tramitarse, de acuerdo con el Código de Instrucción Criminal (tres meses para los casos de mayor jerarquía). Entonces, el costo por tramitación del delito es de US\$ 70. Sin embargo, el dato que nos interesa es el ahorro de costo y este se obtiene a partir de la retardación de justicia, dado que se prevé diligencia y celeridad en los procesos judiciales. Ya que disponemos únicamente de la información del sistema penitenciario, es difícil conocer los niveles de retardación de justicia. Si asumimos que éste es del 100% –tomando como aproximación los constantes cuestionamientos revelados en diversos medios de comunicación e informes sobre el tema– significa que los casos se tramitan en el doble del tiempo exigido por ley. Para hacer más creíble el supuesto, se tomará únicamente una medida de retardación de justicia del 50%.

¹³ Esta aproximación la suponemos basada en el costo por alimentación y vivienda en las celdas policiales que a continuación se expone (US\$ 1,5), y donde un dólar corresponde a gastos de alimentación y vivienda. Multiplicado por 30 días, resultan US\$ 30 más cinco que se suman a los costos básicos.

¹⁴ Dato extraído de Informe del CENIDH, 1998.

¹⁵ El costo mensual de funcionamiento por cada Juzgado de Distrito es de aproximadamente US\$ 3.500 (incluye salarios del personal –juez, secretarios y servicio–, gastos de papelería y servicio). Cada juzgado tramita 150 casos al mes, según investigaciones realizadas. Ver página web gob.com.ni/hacienda.com.ni.

Ahorro de costo por pago de asesoría jurídica . Corresponde a los costos de transacción asumidos por las partes en el juicio y que el nuevo Modelo pretende abordar. Los honorarios de un abogado para un delito de robo son aproximadamente US\$ 300. Asumiremos este dato porque el estudio pretende situarse en el escenario menos optimista, al suponer, además, que sólo una de las partes es la que deberá cancelar dichos costos. No todos los delitos serán objeto de penas penitenciarias. Para lo que sí sean objeto, se contempla hasta un máximo de seis años con libertad domiciliaria, según las circunstancias del caso (el ahorro de costo será detallado en el punto 4.1.2).

B. Costos

Instalación del nuevo Modelo de Justicia Penal Adolescente . Utilizaremos el Programa “Transformación e Inversiones en los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia” elaborado por el gobierno de Nicaragua (1999). Este contempla la Estrategia de Aplicación de la Justicia Penal de Adolescente que incorpora todos los costos asociados al tratamiento integral de cada uno de los actores institucionales involucrados en su ejecución.

CUADRO 3: RESUMEN PRESUPUESTARIO. ESTRATEGIA DE APLICACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE

CONCEPTO	PRIMER AÑO	SEGUNDO AÑO	TERCER AÑO	TOTAL REQUERIDO
Proyecto 1				
Profesional y físico de la Policía Nacional				
Creación de un equipo permanente de asesoría en materia de actuación especializada con niños y adolescentes.	41.828	19.332	9.666	70.826
Plan Nacional de capacitación en actuación policial especializada.	18.000	10.800	5.400	34.200
Mobilización e infraestructura para la fase de detención policial.	453.150	114.210	109.605	676.965
Proyecto 2				
Fortalecimiento a Procuraduría Penal y apoyo para su transformación en Fiscalía Penal Juvenil				
Estructuración de la Fiscalía de Adolescentes.	127.183	69.120	34.560	230.863
Plan de racionalización de la política penal para adolescente.	13.720	8.232	4.116	26.068
Proyecto 3				
Conformación de los Juzgados Penales de Adolescentes				
Instalación y funcionamiento de 17 nuevos Juzgados Penales de Adolescentes.	879.093	527.456	221.270	1.627.819
Especialización de funcionarios judiciales.	62.072	37.243	18.622	117.937
Infraestructura y equipamiento.	334.629	185.905	111.543	632.077
Proyecto 4				
Creación de la Defensoría Pública				
Red de defensores.	189.351	113.611	56.805	359.767
Capacitación.	40.000	24.000	12.000	76.000
Infraestructura y equipamiento.	128.327	63.000	35.000	226.327
Proyecto 5				
Organización del Sistema de Ejecución de Sanciones Penales				
Sistema de ejecución de medidas privativas de libertad.	3.115.820	380.626	190.313	3.686.759
Sistema de ejecución de medidas no privativas de libertad.	762.263	380.674	190.337	1333.274
Total:	6.165.436	1.934.209	999.237	9.098.882

FUENTE: GOBIERNO DE NICARAGUA

A partir del tercer año, los costos del proyecto serán constantes de acuerdo con su diseño presupuestario.

Educación obligatoria. Como parte del criterio básico en el cumplimiento de las medidas socioeducativas para los adolescentes no condenados a penas privativas de libertad, se establece la responsabilidad del Estado de garantizar la educación obligatoria; oportunidad para el proceso de resocialización, ya que el adolescente continuará cursando sus estudios y se sustraerá de la actividad delictiva. Este costo no está incorporado en el resumen presupuestario, pero será incluido en el cálculo como parte de los costos que el Estado asume en su provisión. El costo anual por alumno en educación primaria y secundaria es de US\$ 25¹⁶.

Dado que se pretende calcular el aporte de los adolescentes que han cursado la universidad, este dato también se incorporará al cálculo. Sin embargo, no hay consenso en la información oficial sobre el costo anual por alumno universitario: los datos oscilan entre 10 a 25 veces más que el costo de la educación básica. Por esta razón, en uno de los cálculos se pretende aislar este dato para observar cuál será la variación desde el punto de vista de los costos.

2. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

A. Indicador

Se utilizará el Valor Actual Neto, indicador de rentabilidad utilizado por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, Mideplan, en las evaluaciones sociales de proyectos. El VAN considera todos los costos y beneficios sociales que lograron valorarse y los actualiza mediante una tasa de descuento, que procura reflejar los fondos requeridos para financiar la inversión¹⁷.

¹⁶ Informe del Ministerio de Educación de Nicaragua, 1997.

¹⁷ Existen varios indicadores para medir la rentabilidad de un proyecto. Entre ellos podemos mencionar el período de recuperación de la inversión, la tasa interna de retorno, la tasa de retorno contable y el valor actual neto.

El VAN se determina con la siguiente relación: $VAN = \sum_{i=0}^{i=n} \frac{Bi - Ci}{(1+r)^i}$, donde r es la tasa de descuento que se aplica en cada período i (en Nicaragua es del 10% anual¹⁸); n el horizonte de evaluación del proyecto, y Bi y Ci corresponden los beneficios y costos del período, respectivamente.

El procedimiento diseñado es bastante sencillo y permitirá tener una aproximación de la rentabilidad del proyecto, sobre la base de beneficios y costos que se han logrado valorar del antiguo y del nuevo Modelo.

b. Muestra

Los beneficios y costos serían abstractos si no se calculan sobre la base de una población penal. Para ello se tomará una parte de los casos correspondientes a los años 1993 a 2000 y se los someterá a los cambios que propone el sistema. Lo más recomendable es tomar 1999 (la información del año 2000 está incompleta) porque en él se concentra el mayor aumento de la criminalidad adolescente. Utilizar una parte de los datos subestima el aumento de la criminalidad que cada año se producía con el antiguo modelo, asumiendo un análisis estático sobre el comportamiento de la delincuencia juvenil. Ello dificulta, además, conocer la magnitud del ahorro de costos en que incurre el Estado con el nuevo Modelo. Una forma de suplir esta dificultad es situar el análisis en el período más alto que registra la criminalidad juvenil.

Por otro lado, el comportamiento de la reincidencia se incluirá en el análisis. Uno de los escenarios considera la no-disminución de la reincidencia (escenario que extrema el pesimismo respecto de los resultados del Modelo). En el otro se logra disminuir una parte de la reincidencia, sin llevarla a una situación cero.

¹⁸ *En Nicaragua no se ha fijado una tasa de descuento para los proyectos sociales como la contemplada en Chile a través de las recomendaciones de Mideplan. Por ello, tomamos la tasa de interés utilizada en los bancos públicos y privados en el caso que se decida ahorrar los recursos para obtener los intereses.*

C. Escenarios

Se consideran dos escenarios mediante la variación de algunos cálculos en los supuestos de reincidencia, escolaridad e inserción en actividades laborales. Este procedimiento se conoce como análisis de sensibilidad. El primer escenario es pesimista respecto de los resultados del Modelo, y el segundo escenario, optimista.

Primer Escenario

- Se mantiene el porcentaje de reincidencia. El proyecto no logra disminuirla.
- Escolaridad: Con la excepción del 30% de adolescentes reincidentes y del 10% de adolescentes que por razones externas al proyecto no logró ingresar al sistema educativo, los demás ingresan al sistema formal (educación secundaria) desde el primer año de ejecución del proyecto. Se continuará con el supuesto pesimista respecto del Modelo: ningún adolescente ingresa a la universidad. Para efectos del cálculo únicamente se tomarán los adolescentes que no cumplen condena privativa de libertad (delitos en contra de la propiedad), dado que para el resto el sistema penitenciario incorpora este costo.
- A partir del 6º año de funcionamiento del Modelo, los adolescentes (con la excepción del 30% de reincidentes y del 10% marginal que no logró incorporarse al sistema educativo) devengarán salario de bachiller. A este salario se le resta el salario mínimo que es el que devengarían si no fuesen bachilleres, ya que se supone que se incorporarían a la fuerza laboral, independientemente del Modelo. El 10% de adolescentes que no obtuvo el grado de bachiller devengará el salario mínimo.

Segundo Escenario

- Del 1º al 6º año es similar al escenario anterior.
- A partir de 7º año, disminuye un 10% la reincidencia, llegando al 20%.

- Costo de Educación: a partir del 7º año, un 40% de los adolescentes que cursó la secundaria, ingresa a la educación universitaria, por lo que el Estado asume este costo.
- A partir del 12º año, el 40% de jóvenes graduados en la universidad devengará el salario promedio de un profesional. Otra versión de este escenario es extraer del cálculo el costo de la educación universitaria, dado que es extremadamente elevado respecto de la primaria y la secundaria, y perjudica un oportuno cálculo de eficiencia del Modelo.

Indudablemente estos escenarios corresponden a una simple aproximación para obtener una proyección sobre los beneficios y costos que asumirá el Estado nicaragüense si aplica el nuevo Modelo.

3. RESULTADOS Y VALORACIONES

A. Resultado VAN

- Primer escenario. VAN: 7.242.254
- Segundo escenario (incluye costos de educación universitaria). VAN: 1.388.222.
- Segundo escenario (no incluye costos de educación universitaria). VAN: 3.304.805

B. Valoraciones sobre los resultados

- En los escenarios planteados los resultados son positivos. La medición del VAN arroja que el proyecto es rentable económicamente, inclusive a pesar de que no incorpora los beneficios intangibles identificados en el estudio.
- El ahorro de costo derivado de la no-reclusión de los condenados por los delitos en contra de la propiedad es el que más aporta al VAN. Ello se debe a que el Estado no tendrá que asumir los costos de una reclusión para delitos menores. A cambio de ello, brindará un tratamiento alternativo basado en el modelo de protección integral. El cambio de paradigma

respecto del tratamiento adolescente trae consigo una considerable rentabilidad económica para el Estado.

- Otro beneficio a favor del proyecto es el pago de honorarios por asesoría jurídica que en la "situación sin proyecto" era asumido por las partes. Este beneficio tendrá un impacto positivo como criterio de equidad, ya identificado, porque la mayoría de los usuarios son personas de escasos recursos económicos y/o no pueden asumir estos costos de transacción, por su corta edad.
- Dado los resultados de los dos escenarios, si se incorpora el costo de las universidades – que es extremadamente alto y escapa del análisis del Modelo– el escenario pesimista arroja un resultado sustancialmente mayor que el optimista. En la segunda versión del escenario 2, se aísla este costo y se obtiene un resultado más favorable, pero que no deja de ser menor que el escenario pesimista. Ello se explica porque los costos de la educación son mayores a medida que crece la población de adolescentes –cada año se multiplica el número de adolescentes que ingresa al sistema–, lo que representa un costo creciente. Este costo no está incorporado dentro del proyecto presupuestario. Sin embargo, se integra al cálculo porque el costo de la educación básica es asumido por el Estado y constituye, a su vez, un componente importante dentro del proceso de rehabilitación.

V. CONSIDERACIONES Y SUGERENCIAS DE POLÍTICA

La provisión y producción de un nuevo servicio, que hemos identificado como tratamiento integral y especializado para la criminalidad adolescente, constituye un cambio inédito en el sistema de administración de justicia. Este eleva de manera notable los estándares de respeto a los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, así como las potencialidades de eficiencia de la investigación criminal.

De hecho, es una transformación que anticipa un cambio en la justicia penal nicaragüense y recoge, además, los aspectos centrales de una política criminal autónoma y especial a favor de los adolescentes. A través de ella, refuerza su posición legal y garantiza su interés superior, de acuerdo con su desarrollo y evolución, desde la fase de investigación de los hechos hasta la eventual ejecución o cumplimiento de sanciones; ésta última como preámbulo para el proceso de resocialización y reinserción social.

Este nuevo paradigma de hacer políticas públicas – basado en la doctrina de protección integral– además, constituye un presupuesto invaluable en el fortalecimiento del estado de derecho y en la construcción de una sociedad que pretende equilibrar los intereses generales con los intereses de sectores particulares; que en este caso corresponden a los niños marginados, estigmatizados y reprimidos por sus actuaciones y conductas.

De acuerdo con los resultados del análisis de política, podemos asegurar que el Modelo de Justicia Penal Adolescente incide sustancialmente en el progreso social y económico de la nación nicaragüense. Entre otras justificaciones que sustentan tal afirmación, está la asignación eficiente de los recursos públicos y su contribución para crear un nuevo capital humano representado en los adolescentes rehabilitados y resocializados que luego contribuirán al crecimiento económico del país.

Desde el punto de vista económico es una importante fuente de inversión humana, ya que estamos frente a personas con una larga trayectoria de vida que no ingresarán a la actividad delictiva gracias a un modelo humanista y rentable. Desde otra perspectiva, los problemas que genera la adolescencia en conflicto con la ley son síntomas de la baja inversión en capital humano, uno de los principales obstáculos para el crecimiento de los países.

Junto con la creación del capital individual, el Modelo contribuye al capital social, concepto que hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas y en la sociedad. A través de sus impuestos, las personas indirectamente financian una política pública social que apunta a erradicar la discriminación hacia sectores vulnerables.

Directamente, la sociedad y el Estado se involucrarán en los esfuerzos de resocialización, rehabilitación, prevención y otros aspectos relevantes del nuevo servicio público.

Más que una política específica, el Modelo se articula y complementa a través de una estrategia integral de promoción y protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, conocida como Política Nacional de Atención Integral hacia la Niñez y la Adolescencia. Esta vinculación es una condición de viabilidad de todas las políticas públicas y una necesidad. Avanzar en la resocialización y rehabilitación de los adolescentes requiere, como etapa posterior, proveerlos de una serie de oportunidades sociales, educativas, laborales y otras que les permitan una adecuada inserción en la sociedad.

Consecuentemente, los resultados del Modelo también condicionan la efectividad de las demás políticas. De no brindar una respuesta que pretenda frenar esta problemática, aumentará la participación de niños y adolescentes en la actividad delictiva, impidiendo el ejercicio de sus derechos básicos.

Generalmente se conciben las políticas públicas sociales únicamente como consumidoras de recursos públicos con fines poco rentables. Incluso se ha llegado a configurar el supuesto *trade off* entre los derechos sociales y la eficiencia. Si bien la evaluación social del Modelo realizada en este estudio constituye una aproximación, puede ser considerada como evidencia empírica de que una política eminentemente social también es rentable.

El estudio no pretende fijar como recomendación absoluta el análisis económico de los proyectos sociales. La principal premisa es que los derechos fundamentales no ceden frente a cálculos de eficiencia. La premisa subsiste porque en la actualidad los estudios económicos –y en general, la ciencia económica– han aportado muy poco para valorar diversas externalidades y beneficios intangibles que generan las políticas sociales.

Los resultados de la evaluación social del Modelo también pueden ser útiles para implementar la política. Conocer los aportes económicos, además de los sociales, resultará ser un incentivo atractivo para generar cambios públicos más integrados que involucren a diversos actores institucionales y sociales. La rentabilidad económica debe ser, entonces, parte de la simetría de información respecto de las bondades de la política, generando la posible externalidad de disminuir el riesgo de su rechazo.

La implementación de la política es un proceso, no un momento, de interacción entre los objetivos y los resultados. Resulta bastante compleja debido a la distinción entre los que formulan, representados

por la Asamblea Nacional, y los operadores institucionales. Estos últimos traen consigo una cultura institucional distinta de los paradigmas del Modelo, a lo que se suma la estigmatización que prevalece en contra de los adolescentes transgresores.

Frente a ello, existen diversos mecanismos para lograr un cambio estructural en las institucionales. El modelo *top-down*, o la estrategia del garrote, podrían ser útiles para lograr resultados a corto plazo; sin embargo, se corre el riesgo de perder la oportunidad de potenciar la capacidad de los distintos actores institucionales para integrarse activamente en el desarrollo de la política. No obstante, utilizar mecanismos más integrados también significa arriesgar un aspecto más relevante aún: no retrasar el proceso de implementación del Modelo.

Una mezcla de estrategias de sermones, zanahorias y garrotes; un adecuado proceso de información sobre el Modelo, y la intensificación de la capacitación en las instituciones públicas pueden ser parte de las recomendaciones de política a tomar en cuenta. También resultaría provechoso para el Modelo insertarse en el cercano proceso de reforma del sistema penal nicaragüense y así lograr el cambio de cultura organizacional. Estas sugerencias no deben ser interpretadas como recetas, sino como la posibilidad de conocer un abanico de opciones. Una adecuada combinación de ellas, de acuerdo con las circunstancias particulares, puede diversificar el riesgo de no lograr adecuadamente los resultados esperados en el complejo proceso de implementación.

Las directrices jurídicas del nuevo Modelo no bastan por sí solas. Es necesario crear una estrategia de implementación que oriente a las instituciones en el dificultoso proceso de cambio. Ella debe constituir un patrón de decisiones coherente, unificador y que integre las funciones y actividades delegadas a las instituciones, en especial si se trata de una política que posee múltiples agentes estatales.

Dicha estrategia debe determinar y revelar el propósito de las organizaciones desde el punto de vista de los objetivos a largo plazo, la misión, los programas de acción y un sistema de medición y evaluación continua del proceso. Estos últimos deben traducirse en indicadores de desempeño y en la evaluación de cada una de las etapas del Modelo. Si las políticas públicas no cuentan con adecuadas herramientas para conocer los verdaderos cambios que producen, se cometería el error de no saber si las viejas prácticas y roles casi inexorables de hacer justicia se mantienen con nuevos nombres y nuevas leyes.

Los diversos estudios realizados en el país, así como los llevados a cabo por Unicef en la región, evidencian la influencia de las condiciones socioeconómicas para el ingreso de los adolescentes a la actividad delictiva; aspecto que también fue interpretado en el estudio a partir de los datos obtenidos. Un análisis más riguroso del tema requiere incorporar metodologías cuantitativas como regresión econométrica. Ella permitiría identificar con exactitud las variables relevantes que explican el fenómeno. Un paso previo es la creación de novedosos sistemas de información, que también serían aprovechados por otros esfuerzos de política pública. Otra fuente la constituyen encuestas y/ o diagnósticos de campo en los lugares catalogados de mayor riesgo social, además de las fuentes institucionales.

Identificar otros factores o variables, además del socioeconómico, e incluso aislar este último, contribuirá a crear otros esfuerzos de política; además de la provisión y subsidio de los derechos básicos a los adolescentes. Algunas de estas variables pueden estar relacionadas con el ámbito cultural y criminógeno, como la influencia del crimen organizado (narcotráfico).

El Estado no es el único actor de las políticas sociales. La participación de la sociedad organizada fue vital en la génesis del Modelo, lo que permite asegurar que esta fase de política pública fue exitosa desde el punto de vista de la coordinación participativa entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, el reto que se plantea al Modelo es lograr que ambos actores también se sientan parte y colaboren en la gestión y control de la política.

Al tratarse de una política social y de derechos humanos no se pueden establecer criterios simples de control social como el mecanismo de salida (dejar de utilizar el servicio si no satisface al usuario), o las diversas formas de reclamos públicos. Sin negar su importancia, garantizar una efectiva participación de la sociedad civil es asumir un mecanismo de control ciudadano más protagónico; por ejemplo, el *accountability*, que alude al contrapeso de los ciudadanos frente a la acción del Estado en la cautela de los compromisos asumidos por el último, y también las diversas iniciativas tendientes a incorporar a la comunidad a la evaluación y gestión de las políticas.

Una fórmula puede ser incluir a los organismos de la sociedad civil en el diseño de la estrategia de implementación del Modelo, donde, además, podrán ofrecer sus servicios en la fase operativa.

La situación de los adolescentes en conflicto con la ley es un tema que interesa al Estado y a la sociedad en general. El Estado obtendrá el apoyo de la sociedad en la medida que ofrezca incentivos creíbles y prácticos como garantía de una efectiva participación ciudadana en la ejecución y planificación

de las políticas públicas.

Al ser una responsabilidad de todos y frente a un diseño de política pública racional, eficiente, humanitaria y equitativa, la praxis institucional y civil debe operar más que el discurso normativo y demagógico; especialmente cuando hay toda una historia de niños y adolescentes que necesitan de una justicia social. No se trata, por tanto, de un juego de suma cero entre el Estado y la sociedad civil, sino de fortalecer los canales e instancias interinstitucionales para llevar a cabo la práctica de la normativa.

Sin embargo, queda un tema pendiente: garantizar la participación protagónica de niños y adolescentes en la implementación del Modelo, en su calidad de grupo objetivo de la política o de usuarios o demandantes del servicio público. Estos no pueden representar un papel pasivo frente a los cambios que les competen. De implementar este desafío, estaremos en el inicio de la aplicación efectiva de los derechos de los niños como sujetos sociales de derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA, IRMA (2000). "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana", en Revista Cepal N° 70. Santiago, Chile.
- CENTRO NICARAGÜENSE DE DERECHOS HUMANOS CENIDH (1997). *¿Culpables o víctimas? Análisis sociojurídico de niños, niñas y adolescentes de quienes se aleguen que han infringido las leyes*. Editorial independiente. Managua, Nicaragua.
- CENTRO NICARAGÜENSE DE DERECHOS HUMANOS CENIDH (2000). *Informe de Derechos Humanos 1999*. Edición Especial. Managua, Nicaragua.
- CILLERO, MIGUEL (1998). "Adolescentes y Sistema Penal". Artículo incorporado en el texto de Unicef *Infancia, Derecho y Justicia*. Bravo y Allende Editores. Santiago, Chile.
- COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA NIÑA (1998). *Política de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia de la República de Nicaragua*. Editorial Somarriba. Managua, Nicaragua.
- COUSO SALAS, JAIME (1999). "Alternativas a la Pena en el Derecho Penal Adolescente. Una perspectiva comparada", en *Adolescentes y Justicia Penal*. Bravo y Allende Editores. Santiago, Chile.
- CUADRA, EDUARDO (1995). *Compilación de Leyes y Reglamentos de la Policía Nacional*. Ediciones Arcoiris. Managua, Nicaragua.
- FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA (1999). "Reforma Procesal Penal en Chile". Folleto. I Edición. Santiago, Chile.
- FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA (1999). *Análisis de costos y beneficios de la reforma procesal penal en Chile*. I Edición. Santiago, Chile.
- FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA Y FUNDACIÓN HANNS-SEIDEL (1997). *Penas alternativas a la prisión en Chile: Evaluación y perspectivas*. I Edición. Santiago, Chile.
- GACETA, DIARIO OFICIAL (1999). "Código de la Niñez y la Adolescencia de Nicaragua". Gaceta Oficial N° 1271. Managua, Nicaragua.
- GOBIERNO DE NICARAGUA Y COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA NIÑA (1998). *Informe sobre la situación de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Nicaragua. Año 1997*. Editorial Somarriba. Managua, Nicaragua.

- GOBIERNO DE NICARAGUA. *Programa: Transformación e inversiones en los derechos humanos de la niñez y la adolescencia*. (Presentado a agencias de cooperación internacional para el financiamiento del Modelo, sin publicar).
- GONZÁLEZ, DANIEL (1998). *Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana*. I Edición. San José, Costa Rica.
- KRAUSFOPK, DINA (1998). *Adolescentes: Enfoques y perspectivas*. Editorial José Martí. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1992). *Inversión Pública, Eficiencia y Equidad*. II Edición. Laserprint. Santiago, Chile.
- O'DONNELL, DANIEL (1998). *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. Editorial independiente. Lima, Perú.
- PÁGINAS WEB: www.gob.com.ni, www.unicef.com, www.elnuevodiario.com.ni, www.pnud.com y www.csj.gob.ni www.cepal.cl
- PALMA, EMILIO (1999). *Infancia, Ley y Democracia. Compilación de leyes y procesos legislativos sobre niñez y adolescencia*. Editorial Despalma, Argentina.
- PASTOR, SANTOS; CARLOS PEÑA y JULIO VARAS (2000). *Seguridad jurídica e inversión*. (MS, documento en proceso de publicación. Santiago de Chile.
- RÄDDA, BARNEN (1998). *Estudio del Impacto de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño desde la perspectiva de las instituciones y los actores. El caso de Nicaragua*. Imprenta de Artes Gráficas. Managua, Nicaragua.
- SECRETARÍA DE PRENSA DE LA POLICÍA NACIONAL (2000). "Informe de la Policía Nacional 1993. 1994. 1995. 1996. 1997. 1998. 1999 y 2000". Managua, Nicaragua.
- SILVA, IVÁN (2000). *Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago*. Ilpes/Cepal. Chile.
- SOCIEDAD CHILENA DE FILOSOFÍA JURÍDICA Y SOCIAL (1998). "El Derecho como ciencia y profesión, en *Anuario de Filosofía Jurídica y Social N°16*. Santiago, Chile.

- STIGLITZ, JOSEPH (1997). *La Economía del Sector Público*. II Edición. Editorial Antoni Bosch. Barcelona, España.
- TAMAYO SÁEZ, MANUEL (1997). *El análisis de políticas públicas*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.
- TIFFER, SOTOMAYOR (1996). *Exposición de motivos. Proyecto de ley de Justicia Juvenil Adolescente. Costa Rica*. I Edición. Costa Rica.
- UNICEF-NICARAGUA. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Impresiones Itsa, s.a. Managua, Nicaragua. 1997.
- ZAFFARONI, EUGENIO (1986). "Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina". Informe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

VII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Guémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez.

