**POLÍTICA NACIONAL DEL ADOLESCENTE EN RIESGO Y EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL**

**Entregable N°2**

Determinación de la situación futura deseada Selección de alternativas de solución

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL** DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CRIMINOLÓGICOS MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

# Determinación de la situación futura deseada

* 1. Análisis de tendencias.

Desde que se ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Perú tiene como compromiso buscar la satisfacción integral de los niños, niñas y adolescentes, por tanto, se debe priorizar la ejecución de políticas que brinden diversos recursos y oportunidades en pro del desarrollo a lo largo de su vida. Sin embargo, en la última década, el problema de la inclusión de adolescentes en infracciones a la Ley Penal ha ido en aumento, de tal modo que, desde el año 2000 al 2015 casi se ha duplicado la tasa de atenciones dentro de los Centros Juveniles a nivel nacional (Observatorio Nacional de Política Criminal, 2016)1. Por otro lado, el fenómeno criminológico que permite mantener la agenda pública, la cual exige enfrentar a la delincuencia, implica la participación de adolescentes en formas de violencia y delincuencia cada vez más violenta (Observatorio Nacional de Política Criminal, 2016).

La evidencia internacional para la disminución de la delincuencia advierte que si una política criminológica pretende lograr resultados positivos se debe intervenir en diversas dimensiones como: gobernanza, eficacia del sistema de justicia penal, confianza en las instituciones, desarrollo social, desempleo juvenil, factores de riesgo criminógeno en la niñez y adolescencia, inequidad social y monetaria, y falta de planificación urbana (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2016; Banco Interamericano de Desarrollo, 2018; Tanner-Smith, Jo y Lipsey, 2012)2, y consecuentemente, la presencia de condiciones negativas en cada uno de esos factores conlleva al fracaso de los programas y planes para la reducción de la inseguridad y delincuencia.

En este sentido, durante los últimos años en el Perú la situación socioeconómica se ha desarrollado de tal manera que ha impactado de forma muy relacionado con la formación de contextos criminógenos en diversas zonas de las regiones en el Perú, de modo que, por un lado, el incremento del bono demográfico, aumento de la población adolescente y joven, durante los últimos seis años (Secretaría Nacional de la Juventud, 2018) genera una oportunidad para incrementar el desarrollo nacional, sin embargo, la falta de inversión social y económica posibilita

1 Observatorio Nacional de Política Criminal (2016) ¿Cómo son los Adolescentes Infractores en el Perú? Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Lima.

2 Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2016). Prevención de La criminalidad y seguridad cotidiana: Las ciudades y la Nueva Agenda Urbana (5to informe internacional). Recuperado de: [https://cipc-icpc.org/es/informe/5o-informe-internacional-sobre-la-prevencion-de-la-criminalidad-y-la-](https://cipc-icpc.org/es/informe/5o-informe-internacional-sobre-la-prevencion-de-la-criminalidad-y-la-seguridad-cotidiana-las-ciudades-y-la-nueva-agenda-urbana/) [seguridad-cotidiana-las-ciudades-y-la-nueva-agenda-urbana/;](https://cipc-icpc.org/es/informe/5o-informe-internacional-sobre-la-prevencion-de-la-criminalidad-y-la-seguridad-cotidiana-las-ciudades-y-la-nueva-agenda-urbana/) Banco Interamericano de Desarrollo (2018). Crimen y violencia. Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf) [obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf;](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf) Tanner-Smith, E., Wilson, S., y Lipsey, M. (2012). Risk Factors and Crime. Oxford Handbooks. doi:10.1093/oxfordhb/9780199747238.013.0005.

un contexto para el desarrollo de trayectorias en condiciones de vulnerabilidad (Alcázar y Balarín, 2018)3.

De igual modo, las tendencias nacionales al 2030 identificas por CEPLAN4 establecen que el consumo de drogas ilícitas se incrementará específicamente en áreas urbanas, las tasas de desempleo e informalidad laboral también seguirán en aumento, las familias tengan una mayor cobertura a atención integral en salud para asegurar el bienestar de las personas, la violencia física y sexual en niños, niñas y adolescentes crecerá, la concentración en las grandes urbes aumentará, la población de niños, niñas y adolescentes dependientes se incrementará, la desigualdad de ingresos crecerá ligeramente, asimismo, estos cambios a nivel nacional estarán acompañados de un aumento ligero de hechos delictivos e inseguridad ciudadana.

Por otro lado, el incremento de la pobreza y decrecimiento económico (CEPLAN, 2020)5, acompañado de la permanencia de índices considerables de desigualdad (Banco Mundial, 2019)6 a nivel nacional entre el 2013 y 2017, conlleva a limitar el desarrollo humano. De igual modo, la presencia de un elevado porcentaje de adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social con fracaso escolar (INEI, 2017)7 evita efectivizar la culminación de la escolaridad y la obtención de trabajo con niveles más altos de formalidad y respeto de los derechos. Además, la tendencia de que aproximadamente el 22% de jóvenes no estudia y trabaja se mantenga al 2030 está relacionada con estas condiciones globales de exclusión y falta de oportunidades de desarrollo (CEPLAN, 2019)8.

Es importante señalar que, a su vez, el crecimiento del porcentaje de la población urbana (INEI, 2018), acompañado de un desenvolvimiento desorganizado en el crecimiento de las ciudades, así como el incremento de la tasa de homicidios a nivel nacional (Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad, 2018)9, permite generar espacios de inseguridad con una cultura delictiva de forma frecuente. Ello está relacionado, con el mantenimiento de la percepción de la ciudadanía la cual considera que la delincuencia es uno de los principales problemas del país (INEI, 2018), además, el mantenimiento de la desconfianza en las instituciones públicas (Banco de Desarrollo de América Latina, 2018).

3 Alcázar, L., Balarin, M., Glave, C. & Rodriguez, M. (2017). Más allá de los ninis: los jóvenes urbano- vulnerables en el Perú. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

4 Observatorio Nacional de Prospectiva de CEPLAN https://observatorio.ceplan.gob.pe/inicio

5 CEPLAN (2020) Perú 2050: tendencias nacionales con el impacto de la COVID-19.

6 https://datos.bancomundial.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=PE

7 Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2017). II Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas o Censo peruano. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

8 https://cdn[.www.g](http://www.gob.pe/uploads/document/file/1057132/TENDENCIAS-GLOBALES-QUE-AFECTAN-A-)o[b.pe/uploads/document/file/1057132/TENDENCIAS-GLOBALES-QUE-AFECTAN-A-](http://www.gob.pe/uploads/document/file/1057132/TENDENCIAS-GLOBALES-QUE-AFECTAN-A-) LA-IMAGEN-DE-FUTURO-DEL-PER%C3%9A-AL-2030-sello-de-agua-29-05-201720200728-16199-

13m9bxp.pdf

9 Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (2018). Homicidios en el Perú, contándolos de uno a uno 2011-2017. Informe estadístico N°6. Recuperado de: https:/[/www.i](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1532/index.html)n[ei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\_digitales/Est/Lib1532/index.html](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1532/index.html)

En efecto, estas condiciones determinan un espacio sociopolítico que dificulta el desarrollo e implementación de políticas criminales asociadas a la delincuencia juvenil, a pesar de que se haya establecido una relación positiva en la erradicación de formas de violencia y delincuencia juvenil con el desarrollo social general de los países (Banco de Desarrollo de América Latina, 2014)10.

Asimismo, frente al mantenimiento de las condiciones de criminalidad, inicialmente el Estado peruano ha implementado políticas criminales punitivas y represivas, no obstante, el hacinamiento en los Centros Juveniles, la vulneración de derechos de los y las adolescentes, el incremento de los delitos e inclusión de adolescentes en crímenes más violentos ha puesto en tela de juicio ese tipo de alternativas de solución (Muggah, Garzón y Suárez, 2018). En este contexto, con la creación del Consejo Nacional de Política Criminal, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y el Programa Nacional de Prevención Estratégica del Delito del Ministerio Público se promovió una dinámica entre diversas entidades públicas y privadas involucradas en la temática generando diversos programas vinculadas a la prevención de la delincuencia, aunque aún insuficientes. De este modo, el contexto socioeconómico, la agenda pública y del Estado impulsan la continuidad y fortalecimientos de las iniciativas para disminuir de formar significativa el problema de la violencia y delincuencia.

* 1. Matriz de análisis de tendencias.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tipo** | **Tendencia** | **Descripción** | **Riesgo**  **/Oportunidad** | **Análisis** | **Probabilidad de ocurrencia** | **Impacto potencial** |
| **Sociales** | Incremento de la inseguridad ciudadana | Las proyecciones al 2030, post COVID-19, indican que la victimización y el miedo al delito aumentarán. | Oportunidad | El incremento de la inseguridad ciudadana podría aportar positivamente en la consecución de la situación futura deseada debido a que podría abrir un campo de oportunidad para posicionar la agenda pública para el trabajo de prevención con adolescentes ante el fracaso de las medidas o política en la  criminalidad adulta. | 4 | 3 |
| Riesgo | El incremento de la inseguridad ciudadana podría agudizar  el problema | 4 | 3 |

10 Banco de Desarrollo de América Latina – CAF (2014). Por una América Latina más segura. Una perspectiva para prevenir y controlar el delito. Bogotá: CAF.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | público debido a que estos elevados indicadores tienden a acompañarse, al mismo tiempo del crecimiento de estadísticas en materia de delincuencia juvenil en tanto que el crimen organizado y las bandas  involucran adolescentes. |  |  |
| Incremento de la violencia física y sexual en niños, niñas y adolescentes | Las proyecciones al 2030, post COVID-19, indican que todas las manifestaciones de violencia familiar y escolar hacia los niños, niñas y adolescentes crecerán de forma significativa. | Oportunidad | El incremento de la violencia física y sexual en niños, niñas y adolescentes podría aportar positivamente en la consecución de la situación futura deseada debido a que podría abrir un campo de oportunidad para priorizar una agenda pública que promueva una mayor inversión en infancia y adolescencia para contrarrestar la violencia contribuirán indirectamente intervenir sobre la población en riesgo de delincuencia en comunidades de mayor violencia  y criminalidad. | 4 | 3 |
| Riesgo | El Incremento de la violencia física y sexual en niños, niñas y adolescentes podría agudizar el problema público debido a que la violencia sexual a lo largo de la niñez y adolescencia impacta de forma significativa en el desarrollo para expresar futuras agresiones sexuales adultas, lo cual retrasa o impide  fortalecer las | 4 | 3 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | acciones de prevención de la  delincuencia sexual. |  |  |
| Incremento de la pobreza y el incremento de la desigualdad de ingresos | El análisis prospectivo al 2030, post COVID-  19, precisa que la población en todas las regiones del Perú en condición de pobreza extrema aumentará considerablemente, ello acompañado de un incremente gradual del reparto inequitativo de la riqueza. | Oportunidad | N/A | N/A | N/A |
| Riesgo | El Incremento de la pobreza y el incremento de la desigualdad de ingresos  podría agudizar el problema público debido a que el empobrecimiento de la población sumada a la cada vez mayor desigualdad de ingresos agudiza el problema público ya que mantener la exclusión social y pocas oportunidades de desarrollo de los y las adolescentes y jóvenes es compatible directamente con el incremento de  la delincuencia. | 4 | 4 |
| Mayor concentración de la población en centros urbanos | Las proyecciones al 2030, post COVID-19, indican que el incremento poblacional se seguirá concentrando en las áreas urbanas. | Oportunidad | La mayor concentración de la población en centros urbanos podría aportar positivamente en la consecución de la situación futura deseada debido a que el incremento de las ciudades estado como núcleos de desarrollo social, económico y tecnológicos pueden potenciar el bienestar general de la población  adolescente. | 4 | 3 |
| Riesgo | La mayor concentración de la población en centros urbanos podría agudizar el problema público debido a  que el | 4 | 3 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | crecimiento desorganizado y excluyente de las ciudades permite empeorar las relaciones  pacíficas entre la población. |  |  |
| Mayor dependencia demográfica | Las proyecciones al 2030, post COVID-19,  precisan que la población menor de 14 y mayor de 65 se incrementará | Oportunidad | La mayor dependencia demográfica podría aportar positivamente en la consecución de la situación futura deseada debido a que podría abrir un campo de oportunidad para la priorización de políticas enfocadas en la niñez lo cual fortalece indirectamente la promoción e inversión del desarrollo integral en comunidades y regionales con mayores niveles de criminalidad o  violencia. | 4 | 3 |
| Riesgo | N/A | N/A | N/A |
| **Económicas** | Incremento de los jóvenes que no estudian y trabajan (NiNis) | Las proyecciones al 2030, post COVID-19, indican que en el Perú persistirá el incremento de la población de jóvenes que no estudian ni trabajan. | Oportunidad | N/A | N/A | N/A |
| Riesgo | El incremento de los jóvenes que no estudian y trabajan (NiNis) podría agudizar el problema público debido a que la precariedad en las condiciones educativas y laborales de los y las adolescentes y jóvenes expone a mayores riesgos en el desarrollo social del bienestar y en el capital social, aspectos directamente afines a la inclusión en trayectorias  delictivas. | 4 | 4 |
|  |  | Oportunidad | N/A | N/A | N/A |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Incremento del empleo informal | El análisis prospectivo al 2030, post COVID-  19, precisa que en el Perú se mantendrá el incremento de personas en empleos independiente o no remunerados, así como trabajo en condiciones de informalidad. | Riesgo | El incremento del empleo informar  podría agudizar el problema público debido a que se incluiría principalmente a los jóvenes y adolescentes en mercados informales y con explotación laboral lo cual impide mejorar sus condiciones de vida, y no fortalece su capacidad para integrarse a la sociedad bajo conductas  prosociales. | 4 | 3 |
| **Políticas** | Mayor desconfianza en los poderes del Estado | Las proyecciones al 2030, post COVID-19, indican que en el Perú la población incrementará su desconfianza en la efectividad de las instituciones públicas para cumplir su rol y obtener resultados. | Oportunidad | N/A | N/A | N/A |
| Riesgo | La mayor desconfianza en los poderes del Estado podría agudizar el problema público debido a que  la persistencia de la corrupción y la percepción de ineficacia de las instituciones acarrea la legitimidad de actos violentos y no favorece el respaldo de acciones a nivel de la política criminal, a pesar de formar parte de la agenda pública.  Manteniendo la cultura y valores la ilegalidad e impunidad que acompañan al niño, niña y adolescencia indirectamente en su  socialización. | 4 | 3 |

\* *La escala de 1 al 5 indica que ha mayor cantidad es más probable que ocurre o impacte en los objetivos de la Política Nacional, de modo que, c*onsiderando la escala está relacionada con la probabilidad de ocurrencia y potencial de impacto la calificación se basó en el análisis por expertos de los diversos sectores en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

* 1. Análisis de escenarios contextuales

Estos escenarios futuros proyectados al 2050 por parte del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico son definidos como narraciones plausibles, compuestas por tendencias, eventos y decisiones enlazados entre sí de manera coherente, a través de relaciones causales e impactan significativamente en la efectividad de la intervención estatal para resolver los problemas públicos, conforme al análisis multidimensional de la OCDE.

A continuación, se describen los elementos más significativos que están vinculados con la presente Política Nacional respecto a cada uno de los cinco escenarios los cuales son detalladas a modo de condiciones macrosociales:

### Escenario 1: Disrupción ambiental

La política en materia ambiental no es priorizada al año 2030 y se mantienen las consecuencias negativas del cambio climático a nivel nacional, de modo que, se presentan perjuicios en la biodiversidad, pérdidas de recursos naturales, alteraciones en la productividad biológica, erosiones e inundaciones, así como el incremento de las enfermedades infecciosas.

La centralización de los esfuerzos estatales en la reactivación económica se mantiene hasta el 2030, no ejecutándose acciones para enfrentar o evitar fenómenos naturales relacionados con los eventos extremos como la temperatura, sequías, inundaciones, así como la producción de gases de efecto invernadero.

### Escenario 2: Disrupción tecnológica

En el contexto de la cuarta revolución industrial, se identifica la priorización de actividades relacionadas con la digitalización, interconectividad, ingeniería genética y biotecnología. Estos aspectos impactan el desarrollo social a nivel de la automatización de la producción, la inteligencia artificial, tratamiento de las enfermedades, reducción de la contaminación del ambiente, uso de vehículos eléctricos y autónomos, uso de drones, utilización del grafeno, tecnologías 3D, y la elevada inversión en la utilización de tecnologías móviles.

El incremento de la población con escolaridad completa y la mayor exigencia en competencias laborales relacionadas con la digitalización e inteligencia artificial permiten mayor bienestar, asimismo, el control situacional de las zonas urbanas mediante vigilancia tecnológica contribuye en el control de la reducción de los delitos a nivel situacional.

### Escenario 3: Ocurrencia de desastre mayor

En el contexto de un gran terremoto a inicios de la década de 2020 y el fenómeno de El Niño, se identifica una significativa disminución del PBI, los precios de los alimentos han aumentado de forma acelerada, daños económicos, desastres naturales a nivel nacional, elevado nivel de contaminación ambiental y el aumento de la pobreza, el hambre y la desnutrición a nivel nacional. Este desastre ocasiona el deterioro de infraestructura urbana que permite generar mayores oportunidades ambientales donde se presenten hechos delictivos.

### Escenario 4: Crisis económica

Producto de la pandemia por la COVID-19 desde inicios del 2020 hasta el 2022, en el Perú, se tuvo implicancias directas en la producción, el empleo, los ingresos y en la provisión de los servicios; y de manera indirecta, la recesión económica mundial redujo la demanda externa por la menor actividad económica de los principales socios comerciales del Perú, provocó la caída de los precios de los productos primarios, redujo las remesas, empeoró las condiciones financieras, y significó una menor demanda de servicios turísticos. De este modo, la inestabilidad económica peruana y mundial propicia el crecimiento de la inseguridad ciudadana principalmente en las zonas urbanas más pobladas.

### Escenario 5: Crisis social

Al 2050, existe indignación cada vez más alta y ya no se puede confiar en certezas pasadas. Los ciudadanos han perdido confianza en el sistema político, la percepción negativa de las instituciones cruza las líneas ideológicas. El descontento se centra en los desafíos de las políticas locales y no tiene en cuenta los tradicionales debates de izquierda o derecha.

En 2030, el desconocimiento e incomprensión de tradicionales élites políticas y económicas, arraigada en manos de unos pocos, mantiene la desigualdad y el desencanto de la población frente al sistema político y las instituciones, exacerba la intolerancia a las diferencias, genera odio y violencia. La desconfianza en los poderes del Estado se mantiene alta, sobre todo frente al Congreso y el Poder Judicial. Además, se observa una mayor desaprobación de la gestión del gobierno central y regional. Persisten los escándalos de corrupción que han salido a la luz en los últimos años han calado en la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas y privadas. Además, la historia política del Perú está constantemente manchada por delitos de corrupción, desprotección de las autoridades y desigualdad. Cada vez es más difícil consolidar la democracia y transparencia intergubernamental, debido al incremento de casos de mafias y corrupción en el Estado. La falta de efectividad de la gestión de

Estado, sumado al empoderamiento del ciudadano, ha propiciado un clima de permanente inestabilidad social en el país. En efecto, el mantenimiento de las condiciones de desigualdad y débil gobernabilidad contribuyen en el incremento de los indicadores de victimización por delitos comunes en zonas urbanas más pobladas.

* 1. Matriz de análisis de escenarios contextuales

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Escenario** | **Descripción** | **Riesgo - oportunidad** | **Análisis** | **Probabilidad de ocurrencia** | **Impacto potencial** |
| Disrupción ambiental | Incremento de los desastres naturales y pérdidas de la biodiversas ambiental por la no priorización de políticas ambientales, solo de reactivación económica. | Oportunidad | N/A | N/A | N/A |
| Riesgo | Junto a la elevada probabilidad de ocurrencia de un terremoto y fenómeno del niño, los otros desastres naturales no permiten el crecimiento organizado de las ciudades a nivel nacional y por ello generan condiciones para la  violencia y delincuencia a nivel de las comunidades. | 3 | 3 |
| Disrupción tecnológica | Incremento de la mecanización y robótica en la industria, incremento del uso de tecnologías, importancia de la educación y las competencias, masificación del uso del internet. | Oportunidad | El incremento de la finalización de la escolarización y competencias tecnológicas y el uso de herramientas de vigilancia y control situacional contribuyen en la disminución de  la delincuencia juvenil. | 4 | 3 |
| Riesgo | La mecanización puede remplazar a la mano de obra y afecta las posibilidades laborales de la población joven que acompañado de la permanencia de desarrollo desigual se incrementen el número de adolescentes en deserción escolar. Asimismo, permite que las organizaciones y grupos criminales incluyan el uso de  herramientas informáticas para ejecutar ciberdelitos. | 4 | 3 |
| Ocurrencia de desastre mayor | Ocurrencia de un gran terremoto o desastre natural mayor que termina por generar pérdidas económicas y daño a las infraestructuras. | Oportunidad | N/A | N/A | N/A |
| Riesgo | La destrucción de ciudades favorece la desorganización social en las comunidades y pérdida de la cohesión social por ello contribuye con factores que propician el desarrollo del delito en los adolescentes. Los desastres naturales como un terremoto o fenómenos del niño generar inestabilidad económica y social lo cual favorece  contextos de riesgo para el desarrollo adolescente. | 3 | 4 |
| Crisis económica | Al 2030, aún se mantienen niveles de inestabilidad económica que impiden el progreso a nivel nacional. | Oportunidad | N/A | N/A | N/A |
| Riesgo | Los niveles de crecimiento económico decrecerán, acompañados con niveles de desigualdad social lo cual está relacionado con la presencia de  violencia juvenil. | 4 | 4 |
| Crisis social | Persiste la desconfianza en las instituciones | Oportunidad | El acceso a servicios públicos de baja calidad, los menores | 4 | 2 |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | públicas y la fragilidad de estas junto al descontento social permiten acentuar las condiciones de violencia social. |  | ingresos en los hogares y la exclusión social generan movimientos sociales que abren un campo en la agenda pública para priorizar políticas para proteger a la población más vulnerable entre ellas a la población de niños, niñas y adolescentes e indirectamente a aquellos que viven en condiciones de criminalidad y  violencia. |  |  |
| Riesgo | El mantenimiento de los objetivos de las políticas públicas se ve muy afectado por la fragilidad de las instituciones públicas, lo cual conlleva a que las metas cuenten con elementos perjudiciales para su logro, desde las propias autoridades públicas, sumado, al enfoque punitivo de las políticas criminológicas de las principales agrupaciones políticas, desfavoreciendo el logro en la implementación de políticas preventivas y de justicia penal  juvenil diferenciada. | 4 | 5 |

*\* La escala de 1 al 5 indica que ha mayor cantidad es más probable que ocurre o impacte en los objetivos de la Política Nacional. No obstante, debido a que el análisis procede de la investigación prospectiva de CEPLAN (2019) la mayoría de escenarios son muy probables, asimismo,* se basó en el análisis por expertos de los diversos sectores en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

* 1. Determinación de la situación futura deseada

Como resultado del análisis de los escenarios contextuales y sus riesgos y oportunidades se ha identificado que la proyección de las condiciones sociales y económicas en el Perú al 2030 impactan en el problema público relacionado con los contextos de violencia y delincuencia entorno al desarrollo del adolescente peruano.

En este sentido, se espera que el mayor acceso a una educación superior permita que los adolescentes puedan asegurar el ingreso a condiciones de trabajo cada vez más elevados, sin embargo, la desigualdad general se mantendrá permitiendo el mantenimiento de comunidades con violencia. Asimismo, a pesar de que la inestabilidad económica global afecte al Perú, el mantenimiento de un presupuesto suficiente para ejecutar problemas en beneficio de la niñez y adolescencia es posible. También se presentará un mantenimiento en la desconfianza y crisis de las instituciones públicas, no obstante, la agenda a favor de la niñez y adolescencia será una línea de mayor consenso para ejecutar política en pro de su desarrollo.

Por otro lado, la exigencia del mercado laboral será más sofisticada y especializada lo cual obliga al Estado a brindar mayores oportunidades de desarrollo educativo en los adolescentes. Asimismo, la disminución del crecimiento económico acompañado de desigualdad mantendrá el surgimiento de comunidades urbano-marginales donde se establezcan grupos de delincuencia-violencia común cercanos al desarrollo adolescente. Finalmente, la presencia de catástrofes naturales afecta de forma más intensa a la niñez y adolescencia, ello implica mayores limitaciones y barreras para su desarrollo y logro de objetivos de vida a nivel educativo, familiar y comunitario.

En efecto, los espacios de socialización con violencia, desigualdad e inseguridad, según las proyecciones al 2030, tenderán a mantenerse, no obstante la capacidad presupuestal y la agenda pública a favor del bienestar del desarrollo del adolescente permitirán ejecutar políticas a favor del desarrollo adolescente que permita eliminar las actuales condiciones o contextos criminógenos en los cuales viven muchos adolescentes en el Perú evidenciados en diversos factores de riesgo a nivel familiar, educativo y comunitario.

De igual modo, en este contexto de mantenimiento de las condiciones de desigualdad, vulnerabilidad y violencia donde viven los y las adolescentes a lo largo de todas las regiones en los siguientes años, al año 2050, el Estado peruano busca ser un país democrático, respetuoso del Estado e derecho y la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional, además, busca que la sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre del temor y la violencia; sin corrupción y discriminación y con igualdad de oportunidades; asimismo, todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro11.

En este sentido, la presente política nacional del adolescente en riesgo y conflicto con la ley penal tiene como principal propósito fortalecer el desarrollo pleno de los y las adolescente en cuanto ello contribuye con la consolidación de una sociedad cada vez más segura.

Por otro lado, con el objetivo de obtener las aspiraciones de la población adolescente, y con apoyo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a nivel nacional a través del Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (Anexo 01), en el contexto de la emergencia nacional por el COVID-19, se realizaron consultas virtuales a nivel nacional. De este modo, la población aspira que el Estado ejecute acciones multidimensionales o en muchas áreas de vida de los niños, niñas y adolescentes, así como en la priorización de espacios de socialización positivo, colegio, familia y trato psicológico directo con los y las adolescentes en riesgo. Además, se exige que el Estado ponga en marcha programas y servicios para afrontar la delincuencia juvenil relacionados con los espacios recreativos para adolescentes, apoyo a las organizaciones juveniles, sensibilizar directamente a los adolescentes en riesgo, brindar programas de orientación al adolescentes, implementar servicio militar, ejecutar programas educativos y de liderazgo para el adolescente, reconocer a los adolescentes en riesgo en los colegios, programas para la familia, disminuir la desigualdad económica en las familias, estas acciones deben desarrollarse con la participación de los gobiernos locales, y que hayan leyes más estrictas para los adolescentes en delincuencia juvenil.

11 Visión del Perú al 2050. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3171122/VISION%20PERU%20AL%202050.pdf.pdf>

* 1. Situación futura deseada

Como resultado del análisis de los escenarios contextuales y sus riesgos y oportunidades, al año 2030, el contexto criminógeno en los y las adolescentes en riesgo delictivo y en conflicto con la ley penal se habrá reducido en un 14% para riesgos asociados a los delitos comunes (de 29% a un 15%) y el nivel de gravedad para las infracciones contra la libertad sexual en 9 puntos (16 al 7); cabe resaltar que, estos delitos son las formas de mayor impacto en la criminalidad que se producen entre los 14 y menos de 18 años en la adolescencia, representando los tipos de conductual ilícitas más frecuentes. De igual modo, ello se logrará por medio de la aplicación focalizada de programas especializados por parte del Estado para fortalecer los factores de protección y reducir los factores de riesgo criminógeno, evitando una activa vinculación a contextos criminógenos a nivel de la institución educativa, familia y comunidad.

Dichos programas coordinan y articulan con otros de carácter general, para la atención integral de los y las adolescentes, incluyéndolos en proyectos de vida prosocial en la dimensión individual, familiar, educativo y laboral. Cabe resaltar que, estas actividades se corresponden de forma positiva con la exigencia directa de mayores espacios de socialización y servicios sociales en la institución educativa, familia y comunidad que muestras los y las adolescentes.

Asimismo, al año 2030, el contexto criminógeno en los y las adolescentes en conflicto con la ley penal se habrá reducido por medio de la atención en un 100% de servicios especializados a nivel del sistema penal juvenil, es decir, se buscar garantizar la implementación completa del Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes (Decreto Legislativo N°1348) al 2026 aprobado mediante Decreto Supremo N°003-2022JUS y la puesta en marcha de estrategias presupuestales en las instituciones de la administración de justicia juvenil y la generación de herramientas como el Programa presupuestal orientado por resultados.

En este sentido, se aplicará un modelo de justicia penal juvenil especializado, que recoge la doctrina de la Protección Integral; y, garantizando la reinserción social constructiva, cabe resaltar que, esta meta está asociada con la implementación del Código de Responsabilidad Penal del cual se ha establecido implementarse en todo el Perú hasta el 2026 existiendo un compromiso multisectorial por parte de la Comisión Multisectorial Permanente de Implementación (Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). En efecto, se logrará la meta por medio de la aplicación de un servicio de justicia penal juvenil que recoge el modelo acusatorio-garantista, el cual prioriza la desjudicialización a través de salidas alternativas y mecanismos restaurativos, a efecto de restituir los derechos vulnerados de los y las adolescentes y las víctimas, asimismo los Centros Juveniles y la Línea de Acción Justicia Juvenil Restaurativa utilizarán un modelo de intervención diferenciada basado en gestión del riesgo y la priorización de enfoques alternativos y que eviten la vulneración de los derechos de los y las adolescentes, y cuyas

estrategias de actuación muestren evidencia científica. Además, se garantiza los derechos de los y las adolescentes privados de libertad, particularmente en las condiciones de salud asociadas al contagio de enfermedades virales. En suma, todas estas acciones buscan brindar mayores niveles de protección de los derechos de los y las adolescentes lo cual se corresponde con la exigencia de la población por mayor atención y servicios a los adolescentes que están en situación de riesgo.

Finalmente, durante la implementación de la Política Nacional diversas variables socioeconómicas en el Perú afectarán la posibilidad de que los objetivos prioritarios se logren; en este sentido se identificaron las tendencias que guardan relación con el problema público de la Política analizando sus características; y se identificaron los riesgos y oportunidades asociados a cada tendencia para evaluar la probabilidad de ocurrencia y el impacto que tiene sobre la Política Nacional a través de un puntaje en un intervalo de 1 a 5; de igual modo, se identificaron los escenarios contextuales y los riesgos y oportunidades vinculados, estableciendo un puntaje referido a su probabilidad de ocurrencia e impacto potencial en un intervalo de 1 a 5.

# Selección de alternativas de solución

Se han identificado tres causas principales (dimensión preventiva, justicia penal juvenil y reinserción social) que convergen en el problema principal el cual determina la condición actual de muchos adolescentes y ACLP. En tal sentido, se han determinado un conjunto de intervenciones utilizadas para enfrentar las causas del problema público.

De este modo, en el análisis sobre los factores de riesgo criminógeno y protección, la experiencia y la evidencia sobre los programas y servicios sociales que se centran en niños, niñas y adolescentes han identificado como mejor estrategia a la prevención (Loeber et al., 2003)12. Las estrategias con enfoque preventivo (primario, secundario y terciario), a nivel global, se han posicionado como prioritarias debido a que se consideran un aspecto nuclear de política e inversión pública, y la mayor evidencia por el análisis e intervención en factores protectores y de riesgo; además, estas actuaciones guardan coherencia con aspectos fundamentales como el interés superior del menor y el principio de intervención mínima (Muggah, Garzón y Suárez, 2018; Macleod, Grove y Farrington, 2012)13.

Con el objetivo de prevenir las conductas antisociales y la delincuencia de jóvenes, se han desarrollado cuatro clases de intervención preventiva (Werth,

12 Loeber, R., Farrington, D.P., Stouthamer-Loeber, M., &White, H.R. (2008). Violence and serious theft: Development and prediction from childhood to adulthood. New York: Routledge.

13 Muggah, R; Garzón, J y Suárez, M. (2018). La "Mano Dura": Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina. Instituto Igarapé. Recuperado de: [https://igarape.org.br;](https://igarape.org.br/) y, Macleod, J., Grove, P. G. y Farrington, D. P. (2012). Explaining Criminal Careers. Implications for Justice Policy. Oxford: Clarendon Pres.

2006)14: 1) Los programas de reinserción social que se establecen en el sistema de justicia penal juvenil; 2) Las estrategias de prevención situacional cuyo objetivo es reducir oportunidades mediante la modificación del entorno físico; 3) El cambio de condiciones de vida de las comunidades incrementando la cohesión social; y 4) Fortalecimiento de factores protectores y disminuyendo los de riesgo que afectan a niños y adolescentes, reduciendo las conductas antisociales. Estas últimas clases de prevención se desenvuelve en los diversos contextos de desarrollo de los y las adolescentes y forman parte de la oferta de servicios de los Estados para brindar una atención integral15. De igual modo, conforme establece los principios de criminología del desarrollo ningún factor de riesgo es suficiente para explicar el comportamiento infractor o delictivo de los jóvenes, sin embargo, en aquellos que desarrollan trayectorias tendientes a continuar como estilo o trayecto de vida en delito se agrupan una multiplicidad de factores perjudiciales y condiciones de vulnerabilidad (Farrington y Ttofi, 2015)16.

Dentro del marco general de las estrategias de prevención del crimen, tanto en adolescentes como adultos se definen tres tipos de prevención17 los cuales permiten organizar las principales acciones o alternativas para resolver el problema público planteado, en este caso se consideran la de orientación social y comunitaria, tal como se describe a continuación:

* 1. Prevención social: Basada en las teorías del desarrollo que se orienta a intervenir en las condiciones sociales de los individuos. La forma en que se divide la prevención social del delito se fundamenta en el tipo de población destinataria:
     1. Primaria: Programas o iniciativas destinadas a las personas que nunca se han visto implicadas en el sistema de justicia penal.
     2. Secundaria: Programas dirigidos especialmente a los niños, niñas y jóvenes que, previa determinación de los servicios sociales o los sistemas de educación y justicia, corran el riesgo de verse implicados en actos infractores o están en condiciones de riesgo criminógeno.
     3. Terciaria: Programas destinados a las personas que ya han tenido contacto en el sistema de justicia penal y/o que van a reinsertarse en la comunidad, y tiene como fin prevenir la reincidencia.
  2. Prevención situacional: No es una prevención “evolutiva" sino “inmediata”,

que implica un cambio en el problema, pero no una solución. Está centrada

14 Werth, F. (2006). Prevención social del delito: pautas para una intervención temprana en niños y jóvenes. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana

15 Véase el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en México, el Plan Nacional de Prevención del Delito de Argentina, y la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil en Guatemala.

16 Farrington y Ttofi (2015). Developmental and Life-Course Theories of Offending. En Morizot, Julien & Kazemian, Lila. (Edts.). The Development of Criminal and Antisocial Behavior.

17 Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).

en la modificación ambiental y física del contexto para brindar una menor oportunidad delictiva.

* 1. Prevención comunitaria: Se refiere a la combinación de iniciativas de prevención de partes interesadas locales que están diseñadas para alterar las normas y condiciones sociales e institucionales de un medio específico.

En base a la revisión de las estrategias de acción que han demostrado ser efectivas para la prevención secundaria y tercería de la delincuencia juvenil y considerando la estructura del problema público se delimitarán los instrumentos de implementación vinculados con los mismo, tal como sigue a continuación:

1. Económicos: Aquellos programas sociales a nivel educativo, familiar y social que permitan generar servicios de protección y restitución de derechos de los adolescente particularmente los que están en riesgo o en contacto con la ley penal.
2. Informativos: En el marco de la reforma de la justicia penal dirigido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el principal instrumento informativo es la capacitación y especialización en el marco del D.L. 1348 y su reglamento.
3. Reguladores: En el marco de la implementación del D.L. 1348 se buscan desarrollar reformas normativas para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

En este sentido, en la tabla 1 se presentan un conjunto de alternativas de solución para cada una de las tres causas, como resultado del análisis desarrollado en el Anexo 02 del documento.

De modo que, se han elaborado diversas alternativas en base a programas y/o estrategias ya aplicados anteriormente y que muestran evidencia. Cabe resaltar que, de todas las alternativas elaboradas solo la “7. Fortalecer la Línea de Acción Justicia Juvenil Restaurativa con la implementación en todos los distritos fiscales a nivel nacional” se viene trabajando por parte del Ministerio Público, las otras acciones son nuevas e implican una implementación multisectorial.

### Tabla 1: Matriz de alternativas de solución seleccionadas y priorizadas

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Causa** | **Causas indirectas** | **Alternativas** | **Alternativa elaborada** | **Tipo** |
| **Concentración de factores de riesgo criminógeno en relación a las y los adolescentes** | 1.5 Prevalencia de la deserción escolar  1.7  Instituciones educativas con elevados niveles de violencia. | Programas de intervención focalizados en instituciones educativas de alto riesgo.  Programas para brindar lecciones en el | 1. Programas de intervención focalizados en instituciones educativas. | Económicos |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Causa** | **Causas indirectas** | **Alternativas** | **Alternativa elaborada** | **Tipo** |
|  |  | aula contra la violencia y para prevenir el abuso escolar. |  |  |
| 1.4  Inadecuadas competencias parentales de los adultos responsables de los y las adolescentes.  1.6 Adultos responsables con conductas antisociales y/o en delito.   * 1. Presencia de familias disfuncionales y en violencia familiar   2. Limitada oferta de programas focalizados (prevención   secundaria) | Programas de intervención multisectorial que fomenten un adecuado desarrollo familiar en zonas priorizadas. | 2. Programas de intervención multisectorial que fomenten un adecuado desarrollo familiar en zonas priorizadas. | Económicos |
| * 1. Presencia de violencia y delincuencia en la comunidad   2. Presencia de pares con conductas antisociales   3. Consumo problemático de alcohol y otras drogas   1.12  Desigualdad y exclusión social 1.13  Estigmatización del adolescente en los mensajes de los medios de  comunicación | Programas comunitarios para mejorar el contexto social y comunitario. | 3. Programas sociales para  mejorar el contexto social y comunitario mediante la priorización de supervisión y  protección de adolescente en riesgo para la violencia y delincuencia. | Económicos |
| 1.10 Deficiente fortalecimiento de los factores  protectores | Programas de intervención multisistémica  para fortalecer | 4. Programas de intervención multisistémica  para fortalecer el | Económicos |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Causa** | **Causas indirectas** | **Alternativas** | **Alternativa elaborada** | **Tipo** |
|  | 1.11 Desarrollo psicosexual deficiente. | el desarrollo psicosexual positivo. | desarrollo psicosexual positivo. |  |
| **Deficiente Sistema de Justicia Penal Juvenil** | 2.4  Insuficientes servicios especializados en todo el  proceso de responsabilidad penal especial  2.5 Bajo nivel de coordinación y articulación entre los  operadores de justicia penal juvenil  2.1 Insuficiente aplicación de salidas alternativas al  proceso | Implementación de cuerpos normativos a nivel sustantivo y adjetivos para la aplicación de justicia penal juvenil | 5. Implementación progresiva a nivel nacional del Código de Responsabilidad Penal de  Adolescentes (D.L. N°1348). | Regulador |
| 2.7 Priorización de políticas con enfoques represivos- punitivos.  2.3 Priorización de medidas socioeducativas de internación | Priorización de formación en la atención de adolescentes en conflicto con la ley penal para la reforma de la  administración de justicia juvenil | 6. Ejecutar  programas de formación permanente para brindar una justicia diferenciada y especializada. | Informativo |
| 2.2 Insuficiente ejecución de prácticas restaurativas  2.6 Limitados servicios con enfoque restaurativo para la atención  de víctimas | Priorizar medidas alternativas al proceso judicial para el  fortalecimiento de la justicia juvenil bajo  modelos restaurativos. | 7. Fortalecer la Línea de Acción Justicia Juvenil Restaurativa con la  implementación en todos los distritos fiscales a nivel nacional. | Regulador |
| **Limitada intervención para la reinserción social** | 3.1 Limitado personal especializado y de intervención diferenciada  3.2  Instrumentos de evaluación basadas en | Implementación de modelos de reinserción social con  enfoque de criminología del desarrollo y RNR. | 8. Ejecución de un modelo de intervención diferenciada con enfoque de derechos. | Regulador |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Causa** | **Causas indirectas** | **Alternativas** | **Alternativa elaborada** | **Tipo** |
|  | gestión del  riesgo no validados   * 1. Centros Juveniles al límite de su capacidad   2. Deficiente infraestructura de los   Programas de Reinserción Social   * 1. Inefectivos controles de   seguridad en los Centros Juveniles de medio cerrado  3.7. Ingreso de adolescentes con perfil de alto riesgo a medio abierto  3.8 Ingreso de adolescentes con perfil de bajo riesgo en medio cerrado  3.11 Amplio desarraigo familiar de las ACLP mujeres en los Centros  Juveniles de medio cerrado | El tratamiento no basado en enfoques cognitivo- conductuales y en contextos naturalistas. |  |  |
| 3.6 Escasas actividades de seguimiento post-egreso   * 1. Insuficiente reparación a la víctima con enfoque restaurativo   2. Deficientes metodologías educativas, formativas y productivas | Establecer una red de  programas y servicios comunitarios para la  reinserción de ACLP  conformado por instituciones públicas, privadas para articular los  procesos de reinserción social Programas de intervención basados en  comunidades terapéuticas | 9. Establecer una red de  programas y servicios comunitarios para la  reinserción de ACLP  conformado por instituciones públicas, privadas para  articular los  procesos de reinserción social. | Informativo |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Causa** | **Causas indirectas** | **Alternativas** | **Alternativa elaborada** | **Tipo** |
|  | 3.6 Escasas actividades de seguimiento post-egreso  3.4 Deficiente infraestructura de los  Programas de Reinserción Social | Implementar programa para la inclusión laboral mediante vínculos con el sector privado | 10. Fortalecer la reinserción laboral y  educativa por  medio de incentivos tributarios a las empresas y la inclusión de los ACLP en los programas sociales del  estado. | Informativo |

**Anexo 01: Recojo de las aspiraciones de las personas en relación con el problema público**

### Proceso de recojo de las aspiraciones

* + En mayo del 2020, se realizó la comunicación (Oficio N°369-2020-JUS/DM- ST-CONAPOC) con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), particularmente, con la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes para realizar una consulta nacional a través del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes.
  + Con la venia de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, durante el mes de mayo del 2020, en la sede central del MIMP se estableció comunicación con los coordinadores nacionales del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes.
  + Durante el mes de junio, se remitieron cuestionarios virtuales a todas las sedes del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes para recoger las aspiraciones sobre el problema de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Previamente, se enviaron materiales informativos y audiovisuales a los y las adolescentes para contextualizar el objetivo y contenido de la política nacional.

### Metodología

* + Bajo un enfoque cualitativo, se elaboró un cuestionario virtual anónimo con seis (06) preguntas abiertas consultando la percepción sobre el problema público y cuáles serían las mejoras alternativas desde el Estado para disminuirlo.
  + Se utilizó las herramientas libres de Google Forms para poder brindar el cuestionario. El cuestionario fue previamente explicado por los coordinadores de los regiones pertenecientes al Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes, asimismo, se contó con la información desde el MINJUSDH hacia los y las adolescentes.

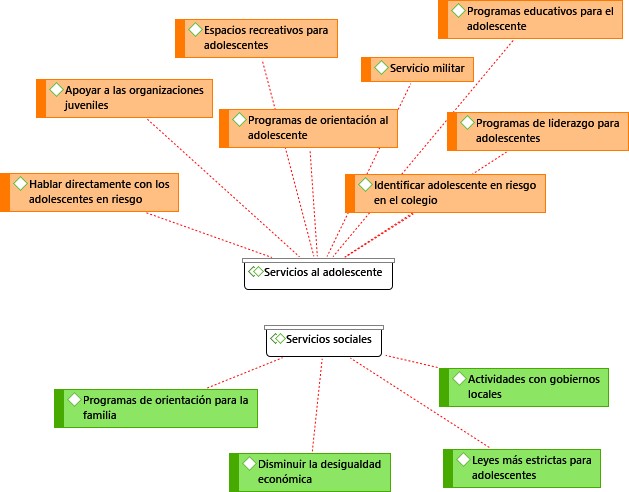
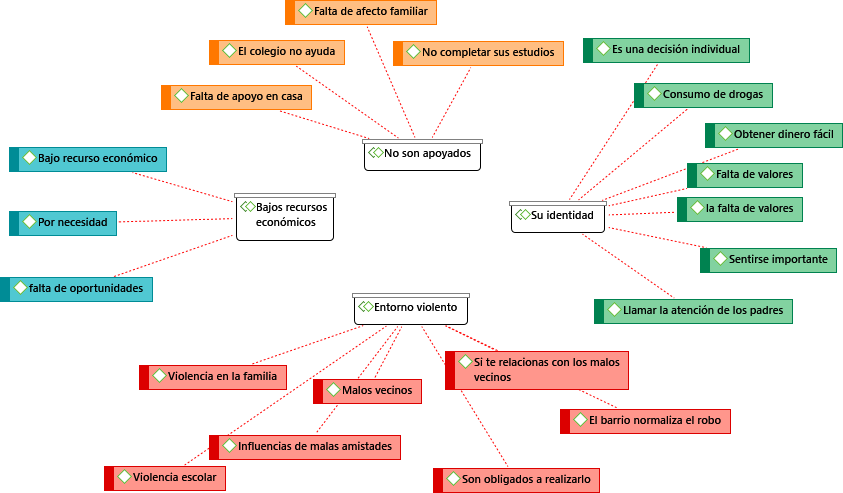
### Participantes

Se recogió la opinión de 67 adolescentes mujeres y varones a nivel nacional distribuidos en las siguientes regiones:

* + Lima
  + Amazonas
  + Ica
  + Cusco
  + Arequipa
  + Pasco
  + San martín
  + Loreto
  + Piura
  + Ucayali
  + Tumbes
  + Huánuco
  + Junín
  + Cajamarca
  + Callao
  + Moquegua

### Procesamiento de los datos

Se utilizó el paquete informático ATLAS. Ti.9 para el análisis de las respuestas de cada una de las 06 preguntas abiertas considerando la codificación para obtener la percepción global. Se obtuvieron los siguientes resultados agrupados en dos dimensiones: 1) Problema público y 2) Alternativas de solución, tal como se muestra en las siguientes imágenes, respectivamente.



### Conclusiones

* Los y las adolescentes muestran preocupación y perciben que la delincuencia juvenil está vinculada con la falta de diversos servicios sociales en la comunidad, institución educativa y la familia para el apoyo al adolescente en su desarrollo.
* Los y las adolescentes aspiran a que el Estado brinde de forma constante y directa servicios sociales para evitar que los jóvenes ingresen a la criminalidad.

### Anexo 02: Matriz de evaluación de alternativas de solución

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Causa directa** | **Alternativa** | **Sustento** | **Viabilidad** | | | **Efec.** | **Total** | **Seleccionada** |
| **Pol.** | **Soc.** | **Adm.** |
| 1.Concentración de factores de riesgo criminógeno en relación a las y los adolescentes | Programas de intervención focalizados en instituciones educativas de alto riesgo. | Intervenciones basadas directamente en la escuela, en comunidad y escuela consisten en el contacto con los principales actores escolares para promover su participación activa en la prevención social del delito. Los programas de Lifeskills training, Coping, Power, Aulas en Paz y basadas en intervenciones escolares han tenido mayor acogida por sus  idóneas evidencias. | 5 | 5 | 3 | 4 | 17 | SI |
| Programas para brindar lecciones en el aula contra la violencia y para prevenir el abuso escolar. | Las intervenciones basadas en incluir unidades curriculares en el aula, así como prohibir directamente la agresión en el entorno escolar no reportan eficacia para prevenir las conductas delictivas (Farrington y Ttofi, 2010 en CrimeSolutions, 2016; Wong,  2009 en CrimeSolutions, 2016; Polanin et al., 2012 en CrimeSolutions, 2016). | 4 | 4 | 2 | 1 | 11 | NO |
| Programas de intervención multisectorial que fomenten un adecuado desarrollo familiar en zonas priorizadas. | Acompañamiento de modo cercano, en casa, durante el proceso de cambio y seguimiento para el fortalecimiento familiar. Los programas Home Start, Incredible Years, Parent Management Training, Parents Plus Children’s Programme,  Nurse Family, Parent Managment Training. | 5 | 5 | 3 | 4 | 17 | SI |
| Programas comunitarios para mejorar el contexto social y comunitario. | Los programas de mentoría pretenden generar modelos y guías de apoyo al adolescente, así como, el programa de comunidades seguras y protectoras consiste en proceso de capacitación y movilización de líderes comunales para la protección del adolescente. Las revisiones sistemáticas de Tolan (2008 y 2014), basados en diversos programas bajo el enfoque de mentorías, y Comunities Care, Prosper, New Perspectives. | 5 | 5 | 3 | 4 | 17 | SI |
| Estrategias basadas en actividades deportivas en la comunidad con adolescentes y niños. | Las acciones que promueven actividades deportivas en la comunidad, colegios, clubes u otros no tienen una vinculación directa con la prevención de la delincuencia juvenil (Spruit, Vugt, Put, Stouwe, y Stams,  2016). | 4 | 4 | 2 | 1 | 11 | NO |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Programas de intervención multisistémica para fortalecer el desarrollo psicosexual positivo. | Los programas que trabajan en los diversos contextos de desarrollo como la familia, escuela y comunidad para poder orientar y fortalecer el desarrollo de la sexualidad a nivel cognitivo, emocional y actitudinal en niños y adolescentes han mostrado contribuir con la prevención futura de abuso y agresiones sexuales (Wright, Zounlime y Whiston, 2018; Rothman, 2016; Boyes, Hornick y Ogden, 2010). | 5 | 5 | 3 | 4 | 17 | SI |
| 2.Deficiente Sistema de Justicia Penal Juvenil | Implementación de cuerpos normativos a nivel sustantivo y adjetivos para la aplicación de justicia penal juvenil | El Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes tiene una finalidad educativa, un enfoque de justicia restaurativa; y, está orientado a la desjudicialización, a garantizar una menor vulneración de derechos de los ACLP, posibilitando la reinserción social de aquellos y la reparación a la víctima. A nivel de internacional se han realizado diversas normas análogas: Código Niña, Niño y adolescente – Bolivia  Código de la infancia y la adolescencia – Colombia Ley de justicia penal juvenil – Costa Rica  Código de la niñez y adolescencia – Ecuador  Ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores - España  Ley nacional del sistema integral de justicia penal para adolescentes – México. | 5 | 5 | 4 | 4 | 18 | SI |
| Priorización de formación en la atención de adolescentes en conflicto con al ley penal para la reforma de la administración de justicia juvenil | Un elemento relevante para la inclusión de servicios especializados es la capacitación, de este modo, la implementación realizadas en la región han identificado el papel crucial que tiene la capacitación para poder entregar un servicio efectivo en la justicia penal juvenil (Asesoría Técnica Parlamentaria de Chile, 2018). | 5 | 5 | 4 | 4 | 18 | SI |
| Medidas represivas y reducción de garantías procesales a los adolescentes en conflicto con la ley penal. | Las legislaciones de emergencia punitivas, operaciones policiales agresivas, leyes con sentencias obligatorias, reducción de la edad de imputabilidad penal, encarcelamiento masivo y el endurecimiento de las penas no está correlacionado con la disminución de la delincuencia juvenil y la inseguridad ciudadana (Muggah, Garzón y  Suárez, 2018) | 4 | 4 | 2 | 1 | 11 | NO |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Priorizar medidas alternativas al proceso judicial para el fortalecimiento de la justicia juvenil bajo modelos restaurativos. | Las prácticas restaurativas y la justicia terapéutica en la justicia penal juvenil han mostrado ser más efectivas y garantizar el respeto de los derechos fundamentales, así como el ejercicio para la reintegración social sin privación de la libertad, de este modo, la reiterancia de los y las adolescentes en conflicto con la ley penal que salen del programa tiene un porcentaje  bajo. | 5 | 5 | 5 | 4 | 19 | SI |
| 3.Limitada intervención para la reinserción social | Implementación de modelos de reinserción social con enfoque de criminología del desarrollo y RNR. | Estrategias de intervención diferenciada basadas en evidencia empírica y científica, respecto a los modelos de gestión del riesgo y enfocadas en la reinserción social de los ACLP tanto en la etapa prejudicial y judicial.  Intervención familiar multisistémica.  Gestión del riesgo RNR Modelos de Buenas Vidas – factores de protección Programa de intervención post seguimiento.  Programas especializados para drogas, violencia sexual y conductas altamente violentas (Andrews y Bonta, 2006) | 5 | 5 | 3 | 4 | 17 | SI |
| El tratamiento no basado en enfoques cognitivo- conductuales y en contextos naturalistas. | La intervención centrada en psicoterapias inespecíficas, servicios militar y la disciplina o disuasión para la reinserción no tiene evidencia para la disminución de los factores de riesgo o la integración en la  comunidad (Redondo, 2008). | 3 | 3 | 2 | 1 | 9 | NO |
| Establecer una red de programas y servicios comunitarios para la reinserción de ACLP conformado por instituciones públicas, privadas para articular los procesos de reinserción social | Las redes locales de entidades privadas y públicas dirigidas al apoyo de los Centros Juveniles y la Línea de Acción en Justicia Juvenil restaurativa forman parte de la estrategia fundamental para la reintegración a la comunidad por parte del adolescente, siendo evidencia clave en las estrategias de reinserción a nivel regional. | 5 | 5 | 3 | 4 | 17 | SI |
| Programas de intervención basados en comunidades terapéuticas | Las intervenciones basadas en contextos no naturales o en residencia específicas donde se brindan intervenciones centrados en aspectos psicopatológicos no brindan una contribución significativa en la  reinserción social (Sánchez Meca y Redondo, 2002) | 3 | 3 | 2 | 1 | 9 | NO |
| Implementar programa para la inclusión laboral mediante vínculos con el sector privado | Debido a que la gran mayoría de adolescente reinsertados ha cumplido la mayoría de edad el incremento de oportunidades de trabajo puede contribuir de forma óptima en su reinserción social. Así mismo, es  fundamental para la sostenibilidad de la reinserción | 5 | 5 | 3 | 4 | 17 | SI |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | social, de modo que la inclusión educativa y laboral puedan garantizar la no reincidencia del  adolescente. |  |  |  |  |  |  |

**Leyenda:**

Pol: Política Soc: Social

Adm: Administrativa Efec: Efectividad

\*Escala de 1 al 5 para la viabilidad y efectividad conforme a la Guía de Políticas Nacionales, donde 1 represente el menor nivel y se incrementa de forma ascendente hasta llegar a 5 como nivel máximo.

### Anexo 03: Análisis de costos y beneficios

**Alternativas de solución**

En el siguiente cuadro se resumen las alternativas de solución tomadas en consideración para la evaluación costo efectividad.

**Cuadro Nº 1**

## Resumen de alternativas

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Causa directa** | **Alternativa I** | **Alternativa II** |
|  | Programas de intervención | Programas para brindar lecciones |
|  | focalizados en instituciones | en el aula contra la violencia y para |
|  | educativas de alto riesgo. | prevenir el abuso escolar. |
|  | Programas de intervención | Programas de intervención |
| 1.Concentración de factores de riesgo delictivo en relación a las y los adolescentes | multisectorial que fomenten un adecuado desarrollo familiar  en zonas priorizadas. | multisectorial que fomenten un adecuado desarrollo familiar en  zonas priorizadas. |
| Programas comunitarios para mejorar el contexto social y comunitario. | Programas comunitarios para mejorar el contexto social y comunitario. |
|  | Programas de intervención multisistémica para fortalecer  el desarrollo psicosexual positivo. | Programas de intervención multisistémica para fortalecer el desarrollo psicosexual positivo. |
|  | Implementación progresiva a | Implementación progresiva a nivel |
|  | nivel nacional del Código de | nacional del Código de |
|  | Responsabilidad Penal de | Responsabilidad Penal de |
|  | Adolescentes (D.L. N°1348). | Adolescentes (D.L. N°1348). |
| 2.Deficiente | Ejecutar programas de | Ejecutar programas de formación |
| Sistema de | formación permanente para | permanente para brindar una |
| Justicia Penal | brindar una justicia | justicia diferenciada y |
| Juvenil | diferenciada y especializada. | especializada. |
|  | Fortalecer la Línea de Acción | Fortalecer la Línea de Acción Justicia Juvenil Restaurativa con la implementación en todos los distritos fiscales a nivel nacional. |
|  | Justicia Juvenil Restaurativa |
|  | con la implementación en |
|  | todos los distritos fiscales a |
|  | nivel nacional. |
|  | Ejecución de un modelo de | Ejecución de un modelo de |
|  | intervención diferenciada con | intervención diferenciada con |
|  | enfoque de derechos. | enfoque de derechos. |
|  | Establecer una red de |  |
|  | programas y servicios | Establecer una red de programas y |
|  | comunitarios para la | servicios comunitarios para la |
| 3.Limitada | reinserción de ACLP | reinserción de ACLP conformado |
| intervención para | conformado por instituciones | por instituciones públicas, privadas |
| la reinserción | públicas, privadas para | para articular los procesos de |
| social | articular los procesos de | reinserción social |
|  | reinserción social |  |
|  | Fortalecer la reinserción | Fortalecer la reinserción laboral y educativa por medio de incentivos tributarios a las empresas y la inclusión de los ACLP en los programas sociales del estado. |
|  | laboral y educativa por medio |
|  | de incentivos tributarios a las |
|  | empresas y la inclusión de los |
|  | ACLP en los programas |
|  | sociales del estado. |

En base a estas alternativas se han considerado dos escenarios de crecimiento poblacional. El primer escenario establecido en base a la alternativa I, basadas en

la implementación de programas de prevención social y comunitaria en colegios, la comunidad y las familias, así como la priorización de las medidas no privativas de libertad en la justicia penal juvenil para garantizar una reinserción social basada en evidencia, que tendrá como efecto la modificación de las medidas socioeducativas y por ende la liberación de adolescentes en conflicto con la ley penal (ACLP) de los centros juveniles. Por lo tanto, la proyección de población para la alternativa I difiere en menor cantidad de la proyección para la alternativa II.

### Cuadro Nº 2

Proyección de la población

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Año** | **Medio abierto** | **Medio cerrado** | **Total** | **Capacidad de albergue** | **Alternativa I** | **Alternativa II** |
| histórico | 2015 | 1,313 | 1,943 | 3,256 | 2,097 |  |  |
| 2016 | 1,368 | 2,168 | 3,536 | 2,097 |  |  |
| 2017 | 1,790 | 2,111 | 3,901 | 2,097 |  |  |
| 2018 | 1,670 | 2,060 | 3,730 | 2,097 |  |  |
| 2019 | 1,734 | 2,097 | 3,831 | 2,097 |  |  |
| 2020 | 1,918 | 2,135 | 4,053 | 2,097 |  |  |
| Proyección | 2021 | 2,009 | 2,090 | 4,099 | 2,097 | 4,049 | 4,099 |
| 2022 | 2,030 | 2,108 | 4,138 | 2,097 | 4,085 | 4,138 |
| 2023 | 2,170 | 2,124 | 4,294 | 2,097 | 4,239 | 4,294 |
| 2024 | 2,267 | 2,118 | 4,385 | 2,097 | 4,327 | 4,385 |
| 2025 | 2,336 | 2,115 | 4,451 | 2,097 | 4,390 | 4,451 |
| 2026 | 2,429 | 2,129 | 4,558 | 2,097 | 4,494 | 4,558 |
| 2027 | 2,535 | 2,128 | 4,663 | 2,097 | 4,596 | 4,663 |
| 2028 | 2,615 | 2,128 | 4,743 | 2,097 | 4,673 | 4,743 |
| 2029 | 2,704 | 2,133 | 4,837 | 2,097 | 4,763 | 4,837 |
| 2030 | 2,800 | 2,137 | 4,937 | 2,097 | 4,859 | 4,937 |
| 2031 | 2,889 | 2,137 | 5,026 | 2,097 | 4,945 | 5,026 |

El análisis de costo-efectividad (ACE) es una forma de análisis económico que compara los costos relativos con los resultados (efectos) de dos o más cursos de acción18. Los costos relativos se comparan por medio del Valor Actual de Costos (VAC), que trasladan los costos de distintos periodos al periodo inicial considerando sus costos de oportunidad (i =8%).

El cálculo de los costos de las alternativas de la Política Nacional se ha efectuado considerando el presupuesto destinado a atender a los adolescentes en conflicto de ley penal. Para identificar el presupuesto se ha recurrido a una revisión del Plan Operativo Institucional de las distintas instituciones que tienen como objetivo atender al público objetivo.

1. Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ)
2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) mediante la DPP, DCMA Y DPC (ST -CRPA)
3. Ministerio de Educación (MINEDU)
4. Ministerio del Interior (MININTER)

18 García, E. (2014). Evaluación de las políticas públicas para el desarrollo: efectividad, eficiencia y rentabilidad. *Globalización y desarrollo,* 880, pág. 151-163. Recuperado de <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1721>

1. Ministerio Público Fiscalía de la Nación (MPFN)
2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
3. Poder Judicial (PJ)

Operativamente, el Índice de Costo Efectividad (ICE) se obtiene de la división entre el VAC y el total de la población beneficiaria durante el periodo de análisis.

𝐼𝐶𝐸 =

𝑉𝐴𝐶

𝑃𝑜𝑏𝑙𝑎𝑐𝑖ó𝑛 𝑏𝑒𝑛𝑒𝑓𝑖𝑐𝑖𝑎𝑟𝑖𝑎

𝑉𝐴𝐶 = 𝐼

𝐷𝑜𝑛𝑑𝑒:

𝐶1 𝐶2 𝐶𝑛

+ + + . . . . .

0 (1 + 𝑖)1

(1 + 𝑖)2

(1 + 𝑖)𝑛

Para el cálculo de los costos, primero se realiza una proyección de la población tanto de medios cerrado como medios abiertos para un periodo de 10 años. Para mayor detalle revisar Cuadro Nº 2

Como segundo paso se realizó el cálculo aproximado de los costos de la política para cada uno de sus actores:

* El PRONACEJ destina un aproximado de 15,490 PEN por cada adolescente con conflicto con la ley penal, para el cálculo de los costos de la política se ha multiplicado el costo unitario por la proyección de adolescentes. Además, se ha considerado el costo de la implementación progresiva del Nuevo código de adolescentes en la SOA CAÑETE, SOA ventanilla, SOA Huaura, SOA Callao, SOA Lima este, Lima sur, Lima norte, Santa Margarita, Rimac, ANCON II y CJDR LIMA.

-

* EL Ministerio Publico, en el marco del Plan Nacional de Acción por la infancia y adolescencia 2012-2021, respondiendo al Resultado Esperado 11: Las y los adolescentes involucrados en conflicto con la ley penal disminuyen y el Plan Nacional de Prevención y tratamiento de adolescentes en conflicto con la Ley Penal actualmente destina un total de 10, 715,615.00 PEN. Para los años posteriores, durante la ejecución de la política se espera que el presupuesto incremente un 4% el primer año y posteriormente incluya además el presupuesto de la implementación del código de adolescentes, con la implantación sucesiva en los distritos fiscales de Cañete, Callao, Huaura, Lima, Lima Este, Lima norte, Lima sur y Ventanilla.
* El MININTER, por medio de acciones enmarcadas en el Plan Nacional de acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, programa colibrí, entre otros destina anualmente un monto aproximado de 610,236 PEN. En el marco de la política se espera que el presupuesto incremente a una tasa anual de 5% el primer año, y posteriormente considere un adicional por la implementación progresiva del código de adolescentes en 11 módulos.
* El MINEDU, por medio de la actividad “Implementación de acciones de prevención, espacios de dialogo y gestión de conflictos” destina un aproximando de 2, 024,372.00 PEN. En el marco de la política se espera que el presupuesto

incremente a una tasa anual de 5% para el primer año y 7% para los años posteriores.

* El MIMP, por medio de 2 servicios y distintas acciones destina un total de 49, 384,940.00 PEN en la atención a niños y adolescentes en riesgo. En el marco de la política se espera que el presupuesto incremente a una tasa anual de 5%.
* El Poder Judicial, se espera que destine un presupuesto exclusivo para adolescentes en conflicto con la ley penal, bajo la implementación progresiva del código de adolescentes en los 34 distritos fiscales.
* MINJUSDH, Se espera que destine un presupuesto proporcional al 65% de la implementación progresiva del código de adolescentes por el PRONACEJ, para acompañar el proceso de adopción de todos los sectores involucrados.

### Análisis de costo-efectividad de las estrategias de intervención

Considerando que las salidas alternativas de solución, elegidas para la presente política, están basadas en la implementación de programas de prevención social y comunitaria en colegios, la comunidad y las familias, así como la priorización de las medidas no privativas de libertad en la justicia penal juvenil y garantizar una reinserción social basada en evidencia (acciones involucradas en la Alternativa 1 elegida), el análisis siguiente presenta los beneficios a nivel económico de la implementación de dichas estrategias.

En este sentido, tal como describe la siguiente Tabla, el costo anual por adolescente dentro de los Centros Juveniles de medio cerrado es de alrededor de 26 mil soles anuales, por lo tanto, la priorización de una justicia juvenil que priorice medidas que eviten el ingreso de adolescente a Centros Juveniles de medio cerrado conlleva una mayor creación de valor económico (coherentemente con la elección de la Alternativa I). Cabe resaltar que, entre 2013 y 2019 el número de adolescentes en medio cerrado es de 2000 y este se ha mantenido.

### Cuadro Nº 3

Costo de atención por adolescente en conflicto con la ley penal en un Centro Juvenil

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **Número de ACLP** | **Presupuesto total** | **Costo anual** | **Costo por día** |
| 2020 | 2.103 | 54.723.098 | 26.021,4 | 71,3 |

De igual modo, la política realizará acciones que promuevan la modificación de medidas socioeducativas y liberación de adolescentes de los centros juveniles, por lo tanto, tal como presenta en el siguiente cuadro, en los 10 años de la priorización de dichas acciones es relevante la disminución del gasto.

### Cuadro Nº 4

Reducción de gastos del 2020 al 2030 en los Centros Juveniles

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Año** | **Número de**  **adolescentes liberados** | **Reducción de gastos** |
| 2020 | 50 | -1.301.072 |
| 2021 | 53 | -1.366.126 |
| 2022 | 55 | -1.434.432 |
| 2023 | 58 | -1.506.154 |
| 2024 | 61 | -1.581.461 |
| 2025 | 64 | -1.660.534 |
| 2026 | 67 | -1.743.561 |
| 2027 | 70 | -1.830.739 |
| 2028 | 74 | -1.922.276 |
| 2029 | 78 | -2.018.390 |
| 2030 | 81 | -2.119.310 |

Finalmente, con relación a las estrategias de prevención se han realizado diversos análisis en las mediciones de calidad-precio de las intervenciones los cuales de forma general muestran altos niveles de retorno a las inversiones realizadas. De este modo, las intervenciones basadas en jóvenes y comunidades para reducir la delincuencia y violencia han presentado resultados positivos (Instituto IGARAPÉ, 2018), tal como presenta el siguiente cuadro. En este sentido, las acciones en materia de prevención en contraposición con las medidas punitivas, represivas y que se centran en el encarcelamiento y criminalización de los y las adolescentes han mostrado y evidenciado beneficios, no obstante, es importante considerar los análisis realizados en la región deben considerarse como aproximados para la adaptación al Perú.

### Cuadro Nº 5

Análisis costo beneficio de las estrategias de intervención basadas en prevención del crimen en Estados Unidos y otros países de América Latina (Instituto IGARAPÉ, 201819)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Intervención** | **País** | **Resultados y o costo-Beneficio (Dólar invertido: Dólar compensado)** |
| Asociación de  enfermeras y familias | Estados Unidos | 1:6.4 dólares |
| Terapia Familiar Funcional | Estados Unidos | Los costos del programa son en promedio de US$2,380 por intervención, generando un ahorro de US$52,156 de beneficios en el ciclo vital. Tasa de  reincidencia pueden caer más del 18% a lo largo de un periodo de 13 años. |
| Terapia Cognitiva Conductual | Estados Unidos | 1:1.96 dólares. Disminución promedio del 26% en la reincidencia |

19Artículo Estratégico 36 del Instituto Igarapé (2018) La "Mano Dura": Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina. En: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/06/La-Mano-Dura- Los-costos-de-la-represio%CC%81n-y-los-beneficios-de-la-prevencio%CC%81n-para-los-jo%CC%81venes-en- Ame%CC%81rica-Latina.pdf

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Programa “Convertirse en un hombre” | Estados Unidos | Niños que participaron en BAM fueron arrestados 50% menos por crímenes violentos que compañeros que no participaron en el programa. Arrestos por cualquier delito fueron 35% más bajos para los participantes del programa. Niños del BAM tuvieron una probabilidad del 19% a más de graduarse del  bachillerato. |
| Actividades extracurriculares y el manejo del  tiempo libre Programa Best | Estados Unidos | 2.50: 1. Dólares. Estudiantes que participaron en el programa tienen una menor probabilidad del 30% de cometer algún crimen. |
| Programa abriendo espacios | Brasil | En 5,306 colegios en donde el programa fue implementado entre el 2003 y el 2006 en São Paulo, la actividad criminal se redujo en 46%. En Río de Janeiro y Pernambuco, hubo una significativa reducción en la violencia escolar, incluyendo peleas  escolares, mal comportamiento de los estudiantes, vandalismo y humillación personal. |
| Aulas de Paz | Colombia | Los participantes redujeron su comportamiento agresivo, al mismo tiempo que evidenciaron una conducta más en pro de lo social. |
| Iniciativa de Cincinnati para reducir la violencia | Estados Unidos | El promedio del número de homicidios relacionados con pandillas se redujo de 3.8 a 3 al mes, seguido  de la intervención. Se presentó una reducción del 37.7% después de 24 meses. |
| Estrategia de Reducción de  Violencia Grupal | Estados Unidos | Tras la implementación del programa, las tasas de homicidios fueron del 17,3% en los 14 sitios que  fueron comparados. |
| Peace Management Initiative | Jamaica | US $12 se ahorraron por cada dólar invertido si se mide por una combinación de costos directos de  atención médica y pérdidas indirectas de productividad |
| Programa Fica Vivo | Brasil | La tasa costo-eficiencia relacionada con los homicidios que se evitaron con el programa varía  entre aproximadamente US $93,000 y $112,000 |