

UNODC

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

**Criterios para la formulación y evaluación de los programas de reforma
de la justicia de menores**

IPJJ Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

GRUPO INTERINSTITUCIONAL SOBRE JUSTICIA JUVENIL

**Criterios para la formulación y evaluación de los programas
de reforma de la justicia de menores**
Agosto de 2010



Naciones Unidas
Nueva York, 2011

© Naciones Unidas, junio de 2011. Derechos reservados.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La edición del texto corrió de cuenta de la Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Prefacio

Según el Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, es preciso allegar datos empíricos fiables que puedan servir de base para formular reformas amplias y positivas de la justicia de menores. En 1997 el Consejo Económico y Social, en su resolución 1997/30, pidió al Grupo que facilitara la identificación de problemas comunes, el acopio de ejemplos de buenas prácticas y el análisis de experiencias y necesidades compartidas, lo que a su vez conduciría a un enfoque más estratégico del análisis de las necesidades y a propuestas eficaces para la adopción de medidas. Habida cuenta de la exigüidad de los datos de evaluación sobre las mejores prácticas, el Grupo decidió elaborar un conjunto de criterios comunes para la formulación y evaluación de los programas de reforma de la justicia de menores y para la definición de las buenas prácticas sobre la base de la Convención sobre los Derechos del Niño y las normas y reglas internacionales pertinentes. Los criterios elaborados en ese proceso se presentan con la esperanza de que puedan impartir una orientación útil a la formulación y evaluación de los programas.

Los criterios que se enuncian en el presente Manual fueron elaborados por Yvon Dandurand (Universidad del Valle Fraser (Canadá)) sobre la base de consultas con representantes de los organismos miembros del Grupo acerca de sus objetivos de evaluación de programas y su experiencia en sus ensayos de evaluación de los programas de justicia de menores y de definición de buenas prácticas.

El proyecto, encabezado por el Comité Directivo del Grupo, se benefició de las contribuciones y observaciones de las personas y organismos que a continuación se mencionan: la Sra. Ileana Bello (Defensa de niñas y niños internacional), el Magistrado Andrew Becroft (Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y de la Familia), el Sr. Bernard Boëton (Fundación Terre des Hommes (asistencia a la infancia)), la Dra. Karin Bruckmüller (Universidad de Viena), la Sra. Vivienne Chin (International Centre for Criminal Law Reform), la Sra. Anna Giudice Saget (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), la Sra. Anne Grandjean (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), la Sra. Kendra Gregson (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), el Sr. Jean-Claude Legrand (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), el Sr. Joseph Moyerson (Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y de la Familia), la Sra. Davinia Ovet Bondi (Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil), el Sr. Ignacio Packer (Fundación Terre des hommes (asistencia a la infancia)), el Sr. Nikhil Roy (Reforma Penal Internacional), el Sr. Jean Schmitz (Fundación Terre des hommes (asistencia a la infancia)), la Sra. Mia Spolander (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), la Sra. Diane Swales (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), el Sr. Benoît Van Keirsblick (Defensa de niñas y niños internacional), la Sra. Anna Volz (Defensa de los Niños – Internacional) y el Sr. Terry Waterhouse (Instituto pro Desarrollo Mundial de la Universidad del Valle Fraser).

El presente documento ha recibido el apoyo de los siguientes miembros del Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil:

Defensa de niñas y niños internacional

Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y de la Familia

Fundación Terre des hommes (asistencia a la infancia)

Observatorio Internacional de Justicia Juvenil

Reforma Penal Internacional

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Organización Mundial contra la Tortura

Se invita a otras organizaciones a que se sirvan del presente documento y le den su apoyo.

Índice

	<i>Página</i>
1. Introducción	6
2. Antecedentes	6
3. Reformas y programas relacionados con la justicia de menores	7
3.1 Principios básicos.	10
3.2 Objetivos de seguridad pública del sistema de justicia	10
3.3 Elementos básicos de una política amplia de justicia de menores	11
3.4 Programas para los niños víctimas y testigos de delitos.	12
4. Formulación de un fundamento empírico para la programación basada en datos empíricos	13
4.1 Estadísticas de la justicia de menores	13
4.2 Indicadores de desempeño del sistema de justicia de menores.	14
4.3 Exámenes y evaluaciones de programas	16
5. Criterios de evaluación	17
5.1 Pertinencia de los programas	18
5.2 Eficiencia y eficacia de los programas	19
5.3 Repercusiones de los programas	20
5.4 Sostenibilidad de los programas	21
5.5 Transferibilidad de los programas.	21
5.6 Traducción de las conclusiones de las evaluaciones en enunciados de buenas prácticas.	21
6. Definición preliminar de finalidades, objetivos y efectos directos	22
6.1 Cuantificación de los efectos directos	24
6.2 Recopilación de información sobre buenas prácticas.	24
6.3 Finalidades, objetivos, efectos directos e indicadores	25
Anexo: Reformas de la justicia de menores. Finalidades, objetivos, efectos directos y posibles repercusiones de los programas	26

1. Introducción

La programación basada en datos empíricos requiere que los efectos directos de un programa sean objeto de seguimiento y evaluación con el fin de determinar si se han logrado los objetivos del programa. También requiere que se examinen e integren las conclusiones de la evaluación a la programación futura y que se definan y tengan en cuenta las buenas prácticas y lecciones aprendidas durante la ejecución de programas anteriores en el diseño de futuras intervenciones. Con el fin de llevar a cabo todas esas actividades, es preciso recurrir a técnicas y procesos de cuantificación bien fundados y aplicar criterios claros para cuantificar los efectos directos de los programas.

El principal objetivo de la presente publicación es proporcionar, por un lado, un marco conceptual para el diseño de los programas de reforma de la justicia de menores y, por el otro, un enfoque general para evaluar las repercusiones de esos programas en los menores y sus derechos y en la delincuencia y la seguridad pública. Esto implica, en principio, la determinación de los criterios generales que han de servir de sustento a dichas evaluaciones. Las evaluaciones deberían permitir la determinación de buenas prácticas que puedan reproducirse en los planos nacional, regional o internacional. Los criterios deben reflejar el papel dual de las reformas de la justicia de menores: proteger a los menores y sus derechos y proteger a la sociedad previniendo la delincuencia y la reincidencia.

La presente publicación se basa en un examen de las evaluaciones realizadas por las organizaciones miembros del Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil¹ y las consultas con el personal y los representantes de los organismos miembros del Grupo acerca de sus objetivos de evaluación de programas y la experiencia adquirida en sus ensayos de evaluación de los programas de justicia de menores y de definición de buenas prácticas.

La programación debe basarse en las buenas prácticas que se han determinado hasta ahora y en las lecciones aprendidas de las iniciativas de programación realizadas en diversos contextos. En la determinación de las buenas prácticas, es preciso sustentarse, en gran medida, en los resultados de evaluaciones anteriores. Naturalmente, el objeto del presente proceso está también prospectivo, pues trata de precisar en qué forma los miembros del Grupo pueden asegurar que las evaluaciones sean más rigurosas y que se recoja información más útil a fin de guiar las prácticas de programación en las esferas de la reforma de la justicia de menores.

2. Antecedentes

En el curso de los años, el Grupo y sus organizaciones miembros han reconocido la necesidad de aportar datos empíricos fiables que puedan servir de sustento para formular y apoyar reformas amplias de la justicia de menores, así como programas y proyectos específicos fundados en los derechos del niño consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas y reglas internacionales.

En 1997 el Consejo Económico y Social, en su resolución 1997/30, pidió al Grupo que facilitara la identificación de problemas comunes, el acopio de ejemplos de buenas prácticas y el análisis de experiencias y necesidades compartidas, lo que a su vez conduciría a un enfoque más estratégico de la evaluación de las necesidades y a propuestas eficaces para la adopción de medidas. En consecuencia, el Grupo Especial comenzó a determinar las buenas prácticas en las esferas de asistencia jurídica, sanciones sustitutivas, creación de capacidad y formación, sensibilización del público y promoción, seguimiento y presentación de informes. Se publicó un libro sobre la experiencia de las organizaciones miembros del Grupo². Con esa iniciativa no se llegó a determinar buenas prácticas debido a la dificultad para tratar de convenir en parámetros de referencia y criterios de evaluación comunes. Esa y otras iniciativas del Grupo pusieron de

¹ El Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil fue establecido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1997/30, con el mandato de actuar como un grupo de coordinación sobre asistencia y asesoramiento técnicos en materia de justicia de menores. El Grupo está integrado actualmente por 14 miembros (siete organismos de las Naciones Unidas y siete organizaciones no gubernamentales) que velan por que los sistemas de justicia de menores se conformen a la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas y reglas internacionales.

² Grupo de coordinación interinstitucional en materia de justicia de menores, *Protecting the Rights of Children in Conflict with the Law* (2006).

relieve que no existían criterios comunes acordados para orientar la evaluación de los programas y definir buenas prácticas y, de ese modo, brindar apoyo a una programación más rigurosa basada en datos empíricos en el sector de la justicia de menores.

En 2008, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) inició una investigación para determinar ejemplos de buenas prácticas en materia de remisión de casos y sanciones sustitutivas de la privación de la libertad entre los programas apoyados por sus oficinas en los países y sus oficinas regionales. La metodología utilizada incluía una autoevaluación de las repercusiones de las reformas en el número de menores privados de la libertad. Ese intento de identificar las buenas prácticas se vio frustrado, en parte, por la dificultad para evaluar las repercusiones de los programas de justicia de menores, incluida la falta de datos suficientes y la ausencia de una metodología normalizada para reunir esos datos.

A la luz de esos problemas, el Grupo, en su reunión anual, celebrada en Ammán en mayo de 2009, convino en elaborar un conjunto de criterios comunes para la formulación y evaluación de los programas de reforma de la justicia de menores y para la definición de mejores prácticas basadas en la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas y reglas internacionales.

3. Reformas y programas relacionados con la justicia de menores

Para interpretar mejor las actividades de prevención y control de las infracciones de los menores es preciso considerar que se trata de un proceso que consta de diferentes niveles de intervención, incluidas la educación y la prevención a nivel comunitario y las sanciones penales y las intervenciones para rehabilitar a los menores infractores y reintegrarlos a la comunidad.

Los artículos 37, 39 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño se refieren a los derechos del niño en relación con el sistema de justicia de menores y, en general, el sistema de justicia penal en su conjunto. En otros artículos de la Convención (2, 3, 6 y 12) establecen los principios generales que deben tenerse en cuenta al abordar la situación de los niños en conflicto con la ley (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. Convención sobre los Derechos del Niño: artículos 37, 39 y 40

Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una

pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

- i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;
- ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;
- iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;
- iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;
- v) Si se considerase que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;
- vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

Por último, existen otras reglas internacionales que se sustentan en enfoques ampliamente reconocidos de las infracciones de los menores y el tratamiento de los niños en conflicto con la ley³. Esas normas deben fundamentar y orientar las iniciativas de reforma en el sector de la justicia de menores. Constituyen un marco convincente en cuyo seno se espera que sociedades y comunidades definan su propia respuesta a las infracciones de los menores y configuren las intervenciones del sistema de justicia penal en las vidas de los niños en conflicto con la ley. Sin embargo, incluso cuando se las considera colectivamente, esas normas no ofrecen un modelo de programación específico ni una orientación específica sobre la forma en que se han de diseñar los programas con el fin de armonizar las prácticas existentes con los principios en que se sustentan esas reglas.

Desde la aprobación de la Convención hace más de 20 años y pese a los múltiples esfuerzos de reforma en curso, en el plano mundial solo ha habido un progreso moderado y desigual en asegurar que las respuestas locales y nacionales frente a las infracciones de los menores sean a la vez plenamente respetuosas de los derechos del niño y eficaces en la prevención del delito. Las respuestas sociales e institucionales no siempre están centradas en el niño, como lo exige la Convención, ni tampoco están siempre decididamente centradas en la rehabilitación y la reintegración de los menores infractores. Además, esas respuestas no siempre han sido muy eficaces para prevenir el delito y contribuir a la seguridad pública. Muchos países no han elaborado todavía un sistema especializado de justicia de menores que sea enteramente funcional ni tampoco han adoptado una política amplia en materia de justicia de menores.

Muchos Estados Partes en la Convención han solicitado y obtenido asistencia de los miembros del Grupo en la conceptualización y ejecución de una respuesta más eficaz a las infracciones de los menores, basada en los principios de la Convención y otras reglas internacionales pertinentes. Cuando se presta asistencia, en la forma de asistencia técnica e iniciativas de programación, esta no siempre resulta muy eficaz, y sus efectos directos, sean moderados o considerables, no siempre son objeto de un seguimiento o una evaluación diligentes. La programación y la adopción de decisiones basadas en datos empíricos en este sector en su conjunto siguen siendo deficientes y carecen del fundamento empírico que podría sustentarlas.

³ Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”) (resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo); Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo); Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo); y Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal.

3.1 Principios básicos

El Comité de los Derechos del Niño, órgano de expertos independientes que hace el seguimiento de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por los Estados Partes, dio a conocer la Observación General Núm. 10 (2007), sobre los derechos del niño en la justicia de menores, a fin de suministrar a los Estados Partes orientación y recomendaciones más completas en sus iniciativas para establecer una administración de la justicia de menores en consonancia con la Convención.

En la Observación General núm. 10 (2007), el Comité hizo hincapié en la necesidad de que los Estados Partes adoptaran una política general de justicia de menores y se comprometieran a instituir las reformas amplias necesarias de su justicia penal y las respuestas sociales a los niños que tienen conflicto con la ley.

Asimismo, el Comité reiteró los principios básicos que deberían conformar esa política general sobre las reformas de la justicia de menores. Esos principios son los siguientes:

a) La necesidad de garantizar que todos los niños en conflicto con la ley sean tratados con igualdad e imparcialidad, sin discriminación, y, cuando sea necesario, de adoptar medidas específicas para prevenir la discriminación. Una de las formas de discriminación que causa especial preocupación sigue siendo la práctica de muchos países de tipificar como delitos ciertos actos de los menores que no se consideran como tales si son cometidos por adultos;

b) La necesidad de asegurar que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todas las decisiones concernientes a los menores que se adopten en el contexto del sistema de justicia penal o de sus componentes de justicia de menores. Este principio, en la práctica, es un principio central que a muchas comunidades les resulta difícil aplicar porque *prima facie* parece muchas veces competir –aunque no necesariamente sea así– con el propósito principal del sistema de justicia penal, que se define en términos de prevención del delito y seguridad pública;

c) La necesidad de asegurar que el niño que tenga conflicto con la ley pueda expresar libremente sus opiniones y ser oído en todos los asuntos que le afecten;

d) La necesidad de asegurar que el niño sea tratado de una manera:

- i) Que esté acorde con el sentido de la dignidad y el valor del niño;
- ii) Que fortalezca el respeto del niño por los derechos y las libertades de terceros;
- iii) Que tenga en cuenta la edad del niño;
- iv) Que promueva la reintegración del niño y que este asuma una función constructiva en la sociedad;
- v) Que excluya todas las formas de violencia.

En el presente documento se mencionan estos principios porque guardan una relación inmediata con un marco de programación basado en los derechos para los niños que tienen conflicto con la ley y porque no es posible ignorarlos a la hora de definir los criterios con los que se han de evaluar las prácticas de la justicia de menores.

3.2 Objetivos de seguridad pública del sistema de justicia

Si bien se hace hincapié en la importancia de los principios de derechos humanos sintetizados *supra*, se debe reconocer que el desempeño del sistema de justicia de menores y la eficacia de otras respuestas de la comunidad frente a las infracciones de los menores no se pueden cuantificar únicamente en términos de su conformidad con esos principios. Dicha evaluación debe abarcar también los principales objetivos del sistema de justicia penal y las garantías que ofrece –o no ofrece– a los infractores, sean estos menores o adultos. En su Observación General núm. 10 (2007), el Comité de los Derechos del Niño reconoció que la preservación de la seguridad pública era un objetivo legítimo del sistema judicial. Ese objetivo impone, al menos en parte, la selección de los criterios utilizados para evaluar un sistema de justicia de menores o algunos de sus componentes programáticos. La cuestión, pues, radica en saber cuál es la mejor manera de lograr los objetivos de seguridad pública del sistema de justicia, protegiendo, al propio tiempo, los derechos

del niño y respetando los principios relativos a la justicia de menores consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los objetivos de seguridad pública del proceso de justicia penal, en cuanto este se aplica tanto a adultos como a menores, ocupan un lugar de privilegio en las expectativas del público respecto de dicho proceso. Hacer caso omiso de esas expectativas básicas cuando se formulan nuevas respuestas a las infracciones de los menores hace correr el riesgo de privar a este tipo de iniciativas del apoyo público imprescindible para que se vean coronadas por el éxito y puede incluso fomentar actitudes públicas insolidarias y hostiles frente a las reformas basadas en derechos en general. Este aspecto es también de vital interés para la formulación de criterios destinados a cuantificar el éxito de las reformas y el desempeño general de un sistema de justicia de menores.

3.3 Elementos básicos de una política amplia de justicia de menores

Además de enunciar algunos de los principios básicos de la justicia de menores, el Comité de los Derechos del Niño mencionó en su Observación General Núm. 10 (2007) los que, a su juicio, son los cinco elementos básicos de una política amplia de justicia de menores (véase el recuadro 2). El Comité, si bien alentó a los Estados Partes a que adoptaran políticas de justicia de menores amplias e integradas, reconoció que los programas individuales probablemente harían hincapié en uno o más aspectos de esa política amplia.

Recuadro 2. Elementos básicos de una política amplia de justicia de menores*

1. Prevención del delito

- Programas generales para mejorar el acceso a la educación, la educación de los niños desde una edad temprana y otras medidas que favorezcan la socialización e integración eficaces de todos los niños
- Programas que brindan atención o apoyo especiales a los jóvenes en situación de riesgo

2. Intervenciones/remisión de casos

- Mejora de las intervenciones en el contexto de los procedimientos judiciales, así como intervenciones en las que no se recurre a procedimientos judiciales

3. Establecer y aplicar una edad mínima a efectos de la responsabilidad penal y un límite de edad máxima para la justicia de menores

4. Asegurar que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes reciba un trato justo y sea sometido a un juicio imparcial

- Asegurar un trato justo y un juicio imparcial requiere lo siguiente:
- Prohibir la tipificación penal retroactiva de una conducta
- Afirmar la presunción de inocencia en todo el proceso
- Respetar el derecho del niño a ser oído en todos los procedimientos judiciales que le afecten
- Respetar el derecho del niño a una participación efectiva en los procedimientos y a que se le informe de los cargos que se le imputan

*Basados en la Observación General núm. 10 (2007), capítulo IV, del Comité de los Derechos del Niño.

- Asegurarse de que el niño acusado no sea obligado a declarar, confesar o reconocerse culpable
- Ofrecer asistencia jurídica u otra asistencia apropiada
- Alentar, cuando proceda, la presencia de los padres o tutores durante los procedimientos judiciales
- Evitar las demoras innecesarias para adoptar una decisión respecto a un menor en conflicto con la ley
- Respetar la vida privada del niño en todas las fases del procedimiento
- Dar efecto al derecho del menor de apelar de un veredicto o sentencia

5. Medidas para restringir el uso de las medidas que privan a los menores de su libertad y para mejorar el trato de los menores detenidos y las condiciones de su detención

- Asegurar que la privación de la libertad, ya sea en la fase preliminar del juicio o después de la sentencia, se utilice tan solo como último recurso y durante el período más breve que proceda
- Asegurar que el trato de los menores privados de su libertad sea imparcial, respetuoso de sus derechos y conducente a su pronta rehabilitación y a una reintegración satisfactoria
- Asegurarse de que haya intervenciones y programas eficaces, tanto en las instituciones de justicia de menores como en la comunidad, para evaluar las necesidades de los niños que tienen conflicto con la ley, apoyar su educación y rehabilitación y facilitar su reintegración social
- Los programas en cualquiera de estas esferas básicas son muchas veces complejos y difíciles de ejecutar. Sus repercusiones a menudo tardan en manifestarse y resultan difíciles de cuantificar. Esas repercusiones son, por lo general, difíciles de aislar y distinguir de los efectos de factores sociales y culturales más generales o de las repercusiones de otros programas de protección y educación de los niños. No es tarea fácil establecer un fundamento empírico para supervisar la aplicación y los efectos directos de las políticas generales sobre la minoridad o de las iniciativas programáticas básicas. En la sección siguiente se examinan algunos posibles cursos de acción.

3.4 Programas para los niños víctimas y testigos de delitos

Las organizaciones miembros del Grupo Interinstitucional también intervienen en la formulación y la ejecución de programas para atender la situación de los niños que son víctimas y testigos de delitos, por oposición a los menores en conflicto con la ley. Esos programas son muy importantes para la consecución de las finalidades generales de protección de menores de esos organismos y para la defensa de los derechos del niño. Además, muchos niños que tienen conflicto con la ley también son de alguna manera víctimas de delitos y abusos. Sin embargo, los programas para las víctimas y los testigos son de naturaleza muy diferente de los establecidos para los niños que tienen conflicto con la ley. Por un lado, los programas para los niños víctimas y testigos se administran comúnmente en el marco del sistema de justicia penal para adultos y no del sistema de justicia de menores. Por lo tanto, no incluiremos esos programas en el presente examen de los criterios y objetivos pertinentes de los programas que se debieran captar en las evaluaciones de programas. Probablemente también sería útil contar con otro proceso conceptual similar al que se lleva a cabo en el presente documento respecto de los programas de justicia de menores en relación con los programas para víctimas y testigos.

4. Formulación de un fundamento empírico para la programación basada en datos empíricos

La determinación de buenas prácticas en las reformas de la justicia de menores requiere el acceso a información empírica fiable sobre los delitos cometidos por menores, el funcionamiento del sistema de justicia de menores, las repercusiones de diversas intervenciones en los niños y sus derechos y la eficacia del sistema de justicia para prevenir el delito y la reincidencia.

4.1 Estadísticas de la justicia de menores

Es preciso contar con información básica sobre los menores infractores y con sólidos indicadores del desempeño del sistema de justicia con respecto a los menores en conflicto con la ley con el fin de cuantificar el avance en la consecución de las finalidades de prevención del delito y protección de los niños. Para elaborar esos indicadores se necesitan datos estadísticos que, en su mayor parte, no se recogen actualmente de manera sistemática y fiable. La elaboración de las estadísticas nacionales sobre la justicia de menores y los menores infractores es una tarea importante. La mejor manera de realizar esa tarea es dentro del contexto más amplio de un proceso funcional de recogida, análisis y disseminación de estadísticas sobre el delito y la justicia⁴.

En su Observación General Núm. 10 (2007), el Comité de los Derechos del Niño expresó su profunda preocupación por la falta, en muchos países, de datos básicos desglosados, entre otras cosas, sobre el número y el tipo de infracciones cometidas por los menores, la utilización y la duración media de la prisión preventiva, el número de menores a los que se han aplicado medidas distintas de los procedimientos judiciales (remisión de casos), el número de menores condenados, su edad y sexo y el tipo y la duración de las penas que se les han impuesto. Los datos desglosados por sexo, por ejemplo, son esenciales para observar las repercusiones diferenciales de las intervenciones sobre niños y niñas y la programación con perspectiva de género en general.

El Comité instó asimismo a los Estados Partes a recopilar sistemáticamente los datos pertinentes desglosados sobre la práctica de la administración de la justicia de menores, que son necesarios para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de prevención y de respuesta efectiva a las infracciones de los menores, en plena conformidad con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵.

Cuando existen datos sobre las infracciones de los menores y la respuesta del sistema judicial frente a esas infracciones (por ejemplo, detenciones, enjuiciamientos, remisión de casos, procesos, sentencias y detención), esos datos, claro está, deben ser examinados con espíritu crítico y servir de base para la programación. Esos datos, según la forma en que se reúnan y se comuniquen, pueden muchas veces suministrar la información de referencia necesaria para supervisar y evaluar los efectos directos de las reformas y los resultados de los programas.

En ausencia de sistemas de información sobre el delito y la justicia en un país o jurisdicción, la programación se tiene que basar en percepciones generales y a menudo imprecisas respecto de la situación imperante. En otros casos, la programación se basa en un análisis algo más sistemático de la situación, cuyo alcance y fiabilidad se ven limitados por la ausencia de datos sobre la incidencia de las infracciones de los menores y la naturaleza de la respuesta de la justicia frente a esas infracciones. La distinción entre las causas incoadas contra los menores y las incoadas contra los adultos puede resultar complicada.

La elaboración de indicadores de desempeño útiles para el sistema de justicia de menores se sustenta en la presencia de estadísticas fiables sobre el funcionamiento del sistema y lo que sucede con los menores en conflicto con la ley. Los sistemas nacionales existentes de información sobre la justicia y otras estadísticas recogidas por los organismos de la administración de justicia no suelen registrar sistemáticamente datos desglosados por edad. Cuando se cuenta con datos desglosados por edad, los grupos de edad utilizados por

⁴ Véase el *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas de la justicia penal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.03.XVII.6); véase también *Cross-Cutting Issues: Crime Prevention Assessment Tool* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta HS/1232/09E).

⁵ Observación General Nº 10 (2007) del Comité de los Derechos del Niño, párr. 98.

estos sistemas tal vez no sean las categorías que interesan en el contexto, por un lado, de los derechos del niño o, por el otro, de asegurar un sistema funcional de justicia de menores.

Cada componente del sistema de justicia de menores genera inevitablemente grandes volúmenes de datos. Sin embargo, esos datos proporcionan una información valiosa para la adopción de decisiones y la programación solo cuando se transforman sistemáticamente en datos estadísticos. Por lo tanto, se debe fomentar con carácter prioritario la elaboración de sistemas de información judicial que puedan generar datos fiables desglosados por edad y sexo y datos sobre el funcionamiento del sistema de justicia de menores (de la justicia penal en lo que respecta a los menores en conflicto con la ley). Uno de los primeros pasos para ayudar a un Estado a reformar su sistema de justicia de menores debiera ser, por lo común, ayudarlo a desarrollar su capacidad de generar estadísticas fiables sobre la justicia de menores y a administrar sus sistemas de gestión de la información sobre la justicia.

Si bien rara vez es sostenible o eficaz en función de los costos, es posible elaborar procesos de reunión y análisis de datos estadísticos formulados específicamente para supervisar las repercusiones de un programa o proyecto en particular. La situación ideal es servirse de los sistemas existentes de información sobre la justicia que puedan aportar datos de referencia fiables y algunas medidas generales de la repercusión de las reformas de la justicia de menores. Si están disponibles, esos datos se pueden incorporar al diseño de una evaluación de los programas, aumentando así sustancialmente el valor y la credibilidad de esa evaluación. Si esos datos no están disponibles, es apropiado ayudar al sistema de justicia de menores a desarrollar su capacidad de producir estadísticas fiables sobre la justicia de menores, entre otras cosas, mediante la adopción de un sistema de mantenimiento de archivos que contengan todos los datos desagregados que han de ser recogidos y verificados por las distintas autoridades competentes (agentes de policía, fiscales, jueces y trabajadores sociales).

4.2 Indicadores de desempeño del sistema de justicia de menores

Un mecanismo bien diseñado para efectuar el seguimiento del desempeño del sistema de justicia de menores puede tener diversas aplicaciones útiles. Se puede utilizar para determinar y reforzar el régimen de rendición de cuentas dentro del sistema; mejorar la calidad de las respuestas y servicios existentes; asignar recursos, formular pronósticos financieros y justificar los presupuestos; determinar necesidades de formación e iniciativas de desarrollo de capacidades; y evaluar la eficacia y el desempeño de los diversos aspectos de la respuesta a las infracciones de los menores. Además, ese mecanismo de seguimiento del desempeño puede ayudar a las autoridades locales y nacionales y al Comité de los Derechos del Niño a evaluar la conformidad de las políticas y prácticas de justicia de menores con la normativa de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos. Además, los indicadores se pueden utilizar para evaluar las repercusiones de algunos aspectos de los nuevos programas.

Aunque las observaciones casuales, las relaciones anecdóticas y los ejercicios esporádicos de recopilación de datos y estudios especiales se pueden interpretar como medios de allegar información sobre el desempeño del sistema de justicia de menores, se precisa un enfoque más riguroso y sistemático para supervisar adecuadamente un sistema complejo como el de la justicia de menores. En el seguimiento sistemático del desempeño, los aspectos claves del desempeño se cuantifican cuidadosa y periódicamente, se documentan y se comparan con los resultados anteriores y las normas pertinentes.

El seguimiento del desempeño de un sistema de justicia de menores asume muchas formas. El denominador común de todos los enfoques es la reunión sistemática de datos empíricos sobre las repercusiones, la eficacia y la idoneidad de las respuestas existentes a las infracciones de los menores, en términos de respeto de los derechos y el interés superior del niño. Los sistemas de seguimiento suelen medir el desempeño real en relación con normas establecidas. La idoneidad de las respuestas existentes se evalúa con referencia a un marco normativo o a las metas específicas que se espera que alcance el sistema. En el caso de la justicia de menores, ese marco normativo suele ser el régimen constitucional del país en lo relativo a la protección de los derechos humanos y las libertades, así como a las normas jurídicas internacionales vinculantes consagradas en instrumentos como la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos jurídicos internacionales aplicables.

Sin datos adecuados y oportunos es imposible saber dónde concentrar los esfuerzos para mejorar el sistema y proteger a los niños o para determinar si se están haciendo realidad las finalidades importantes establecidas para la protección social y del niño. Los indicadores de desempeño para el sistema de justicia de menores son necesarios como parámetros de referencia y como medios de movilizar el sistema judicial y persuadir a los actores para que emprendan las reformas imprescindibles. Un indicador puede proporcionar una forma común de cuantificar y presentar información con el fin de determinar si se están cumpliendo ciertas normas.

Con el fin de elaborar un sistema fiable de recogida y análisis de datos, es preciso contar con un acuerdo de base amplia dentro de un país respecto de la serie de indicadores que se utilizarán para el seguimiento de los componentes esenciales del sistema de justicia de menores, incluidos los componentes correspondientes tanto a la prevención comunitaria del delito como a la justicia penal. Además, solo se pueden hacer comparaciones estadísticas de regiones o períodos diferentes cuando la integridad de los datos está garantizada por la aplicación de mecanismos de recogida de datos bien diseñados y normalizados y cuando los datos registrados mediante esos mecanismos están definidos de manera uniforme y comprensible para todos. Cuanto más riguroso sea el proceso de recogida y análisis de la información, tanto mayor será la utilidad de los datos y los indicadores dinámicos que se generen.

Muchas veces es difícil instituir mecanismos para reunir los datos relacionados con una serie de indicadores del desempeño. Cuando los indicadores seleccionados exigen que los datos se recojan en el plano nacional, se requiere la participación de un gran número de personas y organizaciones. La actividad de recogida de datos se debe sustentar en definiciones claras de los elementos de datos, una buena comunicación con los responsables de la recogida de datos y una formación suficiente para todos los actores.

Es de esperar que haya alguna resistencia a las actividades de recogida de información sobre la eficiencia y la eficacia. La utilidad de esos datos tal vez no sea evidente para algunos, y puede haber quienes se sientan amenazados por el hecho de que se esté recogiendo dicha información. La mejor manera de encarar esa resistencia es hacer intervenir a quienes pueden suministrar datos en el proceso de identificación de los elementos de datos necesarios y de definición de las cuantificaciones apropiadas. Es menester ayudar a esas personas a comprender cuánto valor y utilidad tienen esos datos para ellas en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. Los proveedores de datos, en todos los niveles, deben sentir que las cuantificaciones específicas que se utilizan pueden suministrar información significativa y pertinente que ayudará a mejorar los servicios que se presten bajo su responsabilidad.

Por último, es importante tratar de elevar al máximo la utilización de los datos recogidos en todos los niveles de gestión en el sistema de justicia de menores. La recogida de datos puede ser onerosa para el personal de primera línea y sus directivos. Las personas invertirán más tiempo y energía en el establecimiento de un sistema de recogida de datos si estiman que podrán utilizar esos datos para resolver problemas y mejorar su propia gestión.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito han elaborado un manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores. El *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*⁶ se basa en un conjunto de 15 indicadores: 11 indicadores cuantitativos dinámicos y cuatro indicadores de políticas. En su conjunto, los indicadores brindan un marco para cuantificar y presentar información específica sobre la situación de los menores en conflicto con la ley. Esos indicadores no tienen el propósito de ofrecer una información exhaustiva sobre todos los aspectos posibles de los menores en conflicto con la ley o del sistema de justicia de menores de un país. Antes bien, representan un conjunto básico de datos y un instrumento comparativo que ofrece un punto de partida para el análisis, la evaluación y la formulación de políticas y servicios. Cuando se los ha adoptado, estos indicadores o sus equivalentes pueden constituir un medio permanente y sumamente útil, aunque limitado, para efectuar el seguimiento de los efectos directos de los programas. En ese sentido, se los puede integrar en el diseño de la evaluación de programas.

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* (2008).

4.3 Exámenes y evaluaciones de los programas

En general, la evaluación de un programa tiene por objeto determinar si las finalidades del programa eran apropiadas, si las actividades se ejecutaron de manera eficiente y si se lograron las finalidades previstas.

Las evaluaciones nos ayudan a comprender en qué medida un determinado programa o intervención ha alcanzado el resultado previsto. También nos informan de las repercusiones más generales, directas e indirectas, previstas e imprevistas, de esas intervenciones sobre las partes interesadas y las instituciones. Además de favorecer los mecanismos de rendición de cuentas, una evaluación adecuada es una fuente importante de datos empíricos sobre los resultados obtenidos. En consecuencia, es un medio de aprendizaje experiencial que contribuye a crear un acervo de conocimientos sobre la mejor manera de lograr las finalidades y los objetivos del programa. En el contexto de las reformas del sistema de justicia de menores, las evaluaciones son un instrumento crítico para aprender de qué modo lograr los objetivos de protección del niño y seguridad pública de manera eficiente y eficaz. Cuando se comparan las conclusiones de las evaluaciones de los programas, se pueden determinar las buenas prácticas y se puede aprender de la experiencia, y tanto las buenas prácticas como las lecciones aprendidas se pueden difundir ampliamente con el fin de mejorar la calidad general de la programación en todo el sector.

En las Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas formuladas por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación se dice lo siguiente:

“La evaluación es un análisis, lo más sistemático e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, asunto, tema, sector, esfera de operaciones, desempeño institucional, etc. Se centra en los logros previstos y alcanzados, examinando la cadena de resultados, procesos, factores contextuales y causalidad, con la mira de comprender los logros o la ausencia de estos. Se orienta a determinar la pertinencia, las repercusiones, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones y las aportaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La evaluación debiera suministrar información basada en datos empíricos que sea creíble, fiable y útil, que facilite la incorporación oportuna de las conclusiones, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus miembros⁷.”

De acuerdo con esta definición, es evidente que varios programas, proyectos e intervenciones son objeto de exámenes y análisis que no son totalmente equivalentes a una evaluación. En verdad, se echa de ver alguna confusión en el sector de la justicia de menores sobre la diferencia entre las diversas formas de seguimiento, análisis y evaluación del desempeño (por ejemplo, exámenes, análisis, auditorías y evaluaciones). Debido a que muy pocos programas o intervenciones importantes en esta esfera de programación son objeto de una evaluación rigurosa, parece haber una tendencia a utilizar las conclusiones de los exámenes y análisis officiosos como si tuvieran la misma credibilidad y ponderación que las conclusiones de una evaluación adecuada. Los análisis y exámenes menos sistemáticos de los programas de justicia de menores contienen a veces lecciones importantes para la programación futura, especialmente respecto de diversos problemas de ejecución. Sin embargo, la definición de buenas prácticas dentro de ese sector en su conjunto debiera, en general, sustentarse en datos más sólidos: los datos producidos por evaluaciones independientes, sistemáticas y exhaustivas.

Las Naciones Unidas han adoptado algunas normas de evaluación que se aplican al sistema en su conjunto⁸, y algunos organismos de las Naciones Unidas han establecido sus propias políticas de evaluación, que son congruentes con esas normas y criterios⁹. Algunas organizaciones miembros del Grupo han adoptado sus propias políticas sobre la evaluación de programas, y muchas organizaciones donantes que realizan actividades en la esfera de la justicia de menores han instituido sus propios programas de gestión basada en

⁷ Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, “Norms for Evaluation in the United Nations System”, 2005, párr. 1.2. El texto en inglés se puede consultar en www.escwa.un.org/divisions/pptcd/upload/uneval.pdf.

⁸ Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, “Estándares de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas”, 2005; www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22.

⁹ El texto en inglés de la política de evaluación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito se puede consultar en www.unodc.org/documents/evaluation/Guidelines/Final_Evaluation_Policy.pdf; el texto en inglés de la política de evaluación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se puede consultar en www.unicef.org/evaluation/files/2008_Evaluation_Policy_English.pdf.

los resultados y sus propias políticas y reglas de evaluación¹⁰. Los principios y directrices generales que sirven de fundamento a esas políticas son en general compatibles entre sí, incluso cuando pueda haber alguna confusión de resultados del uso de una terminología ligeramente diferente¹¹.

La mayoría de estas políticas de evaluación reconocen cinco criterios de evaluación principales. En la sección siguiente se examinan esos criterios y se formulan sugerencias sobre la forma de aplicarlos específicamente a la reforma de la justicia de menores.

La Asamblea General ha pedido al sistema de las Naciones Unidas que realice evaluaciones de modo de fomentar la creación de capacidad de evaluación en los Estados Miembros en cuanto sea posible. La mayoría de los organismos que realizan actividades en este sector reconocen que hay mucho que aprender de los enfoques participativos de seguimiento y evaluación. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por ejemplo, ha publicado el documento titulado *Country-led Monitoring and Evaluation Systems: Better Evidence, Better Policies, Better Development Results*¹².

Análogamente, con respecto a los programas relativos a los menores en conflicto con la ley, debiéramos señalar la importancia de la participación de los niños en la evaluación de los programas que los afectan. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que es importante que los menores participen en la labor de evaluación e investigación, en particular los que han estado en contacto con partes del sistema de justicia de menores¹³.

5. Criterios de evaluación

La esencia de un programa de evaluación consiste en cuantificar los efectos directos deseados e indeseados de un programa y vincularlos a sus finalidades y objetivos. La definición de evaluación formulada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha sido adoptada por los principales organismos internacionales para el desarrollo. La definición consta de cinco criterios de evaluación que se debieran emplear en la evaluación de las intervenciones de desarrollo: pertinencia, eficiencia, eficacia, repercusiones y sostenibilidad. La mayoría de las organizaciones miembros del Grupo utilizan de forma explícita esos criterios.

Los cinco criterios se pueden sintetizar como sigue:

- La *pertinencia* de un proyecto o programa es el grado en que sus objetivos son coherentes con las *necesidades* de los beneficiarios, las necesidades y prioridades del país, las normas internacionales pertinentes, las prioridades mundiales y las políticas y los objetivos de los asociados y donantes.
- La *eficiencia* es una medida del grado en que los insumos (recursos financieros, conocimientos especializados, tiempo, etc.) se convierten en productos.
- La *eficacia* es el grado en que un proyecto o programa alcanza sus objetivos y logros previstos y produce los efectos directos previstos.
- Las *repercusiones* son la suma de los efectos primarios y secundarios a largo plazo de una intervención, sean estos positivos o negativos, directos o indirectos, previstos o imprevistos. Las

¹⁰ Por ejemplo, los criterios para la evaluación de la asistencia para el desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. El texto en inglés se puede consultar en www.oecd.org/dataoecd/15/21/39119068.pdf.

¹¹ Se ha tratado de aclarar la terminología de evaluación. Véase, por ejemplo, "Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados" del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Se puede consultar en www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf. Véase también el glosario de términos de seguimiento y evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Se puede consultar en www.un.org/Depts/oios/mecd/mecd_glossary/index.htm.

¹² Se puede consultar en www.ceecis.org/remf/Country-ledMESystems.pdf.

¹³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm.10 (2007), párr. 99.

repercusiones son la cuantificación de todos los efectos significativos del programa, positivos o negativos, previstos o imprevistos, sobre los beneficiarios y otras partes afectadas.

- La *sostenibilidad* es el grado en que los beneficios del proyecto o programa continúan después de su terminación, incluidos los beneficios a largo plazo.

Estos criterios son interdependientes y no se excluyen entre sí. No necesariamente excluyen otros criterios que también se podrían aplicar para centrar mejor una evaluación en las características específicas de una intervención o su contexto. Los cinco criterios son directamente pertinentes para la definición de buenas prácticas. Cuando se trata de determinar buenas prácticas, el Comité de los Derechos del Niño y las organizaciones miembros del Grupo están interesados en todos estos criterios.

En la esfera de la justicia de menores, las buenas prácticas, para ser buenas, deben ser pertinentes tanto para la promoción de los derechos del niño como para la prevención del delito. Cuando su pertinencia no está suficientemente precisada y si sus objetivos generales no se traducen en objetivos y actividades programáticos coherentes, ¿cómo se las puede presentar en calidad de buenas prácticas de las que otros pueden aprender? Los programas que no se ejecutan de manera correcta o eficiente por lo general no producen los efectos directos previstos, a pesar de que aun así pueden enseñar cómo mejorar las prácticas de ejecución de programas. Los programas que no producen los resultados o efectos directos que deberían producir no son eficaces y, por lo tanto, tienen un valor limitado, aunque su evaluación pueda generar lecciones valiosas para otros que estén considerando diseñar programas similares. Análogamente, ¿cuán buena puede ser una buena práctica si no tiene una repercusión cuantificable o si no se han determinado sus efectos negativos o perjudiciales o estos son superiores a sus beneficios? Por último, ¿cuán buena puede ser una buena práctica si no es sostenible o eficaz en función de los costos o si no se han determinado las condiciones en que puede llegar a ser sostenible?

5.1 Pertinencia de los programas

En la esfera de las reformas de la justicia de menores, la pertinencia general de un programa se puede analizar con arreglo a dos ejes principales: el eje normativo definido por la Convención sobre los Derechos del Niño y otras reglas internacionales¹⁴ y el eje de la seguridad pública, definido en términos de prevención del delito y seguridad pública. Esa pertinencia abarca asimismo la cuestión relativa a saber en qué forma el programa responde al contexto específico en el que se ha formulado, la naturaleza, la capacidad y los problemas del sistema judicial local y las prioridades de acción enunciadas por las partes interesadas.

La pertinencia práctica de un programa se puede determinar mejor mediante la comprensión de las circunstancias existentes, el acceso a parámetros de referencia satisfactorios y el análisis cuidadoso de los problemas y desafíos que se pretendía resolver mediante ese programa. En la práctica, el marco lógico del programa y los fundamentos normativos y conceptuales muchas veces no están suficientemente enunciados y documentados. En demasiados casos, la validez interna del diseño del programa no está bien establecida, lo que crea grandes dificultades para llevar a cabo una evaluación adecuada. Si la pertinencia de un programa no está bien definida, inevitablemente se plantean problemas de evaluación a la hora de definir y cuantificar los efectos directos previstos del programa o de determinar si es sostenible o transferible a otro contexto.

A continuación se indican las principales preguntas que es preciso plantear en el contexto de la formulación del marco lógico (o modelo lógico) de un programa: ¿Se ha enunciado debidamente la lógica causal que justifican la selección y el diseño de las actividades del programa? ¿Cuáles fueron esas actividades? ¿Se ejecutaron plena y satisfactoriamente? Si las actividades se ejecutaron satisfactoriamente, ¿qué productos se obtuvieron? Si se obtuvieron productos, ¿qué efectos directos se lograron a corto y a más largo plazo? Si se lograron efectos directos que lógicamente se podrían atribuir al programa, ¿se lograron los objetivos del programa? ¿Contribuyen los objetivos logrados a las finalidades más amplias o al propósito del programa?

¹⁴En el enunciado de la pertinencia de un programa en el ámbito de las reformas de la justicia de menores, los principios básicos resumidos por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General núm. 10 (2007) son directamente pertinentes y lo propio se puede decir de las diversas normas internacionales sobre la justicia de menores adoptadas por la comunidad internacional.

En el diseño de un programa se debieran señalar claramente los nexos reales y válidos entre sus objetivos y las finalidades generales que se desean lograr (con debida referencia al marco normativo aplicable, por ejemplo, los derechos del niño). Además de ser válidos y vinculados lógicamente a las finalidades que ha de lograr el programa, los objetivos del programa deben ser específicos. Los objetivos específicos del programa deben ser realistas, cuantificables, viables, verificables y, si es posible, ordenados de acuerdo con un cronograma (con indicación del plazo que se necesitará para alcanzar los objetivos).

La pertinencia de un programa se expresa, en última instancia, mediante una exposición de los efectos directos deseados y los nexos entre esos efectos directos y los objetivos y las finalidades que el programa ha de alcanzar. Es difícil determinar si un programa, tal como fue diseñado, es pertinente para los objetivos generales de la intervención, si no se han definido en grado suficiente y con realismo sus efectos directos deseados o si no se han definido claramente sus nexos con el marco normativo pertinente y las condiciones y circunstancias imperantes.

No debiera haber confusión en cuanto a la diferencia entre un producto y un efecto directo. Además, no siempre hay claridad suficiente sobre la forma en que los diferentes efectos directos están relacionados entre sí o son incluso interdependientes. Por ejemplo, bien se podría caer en error de decir que la mayor sensibilización sobre los derechos del niño entre los profesionales de la administración de justicia es un efecto directo de un programa, cuando en realidad sería más apropiado decir que se trata un “efecto directo intermedio”, que se puede esperar lleve al efecto directo deseado: un cambio sustancial en el comportamiento de esos profesionales que, a su vez, culmine en un cambio en la manera en que el sistema de justicia trata a los niños menores en conflicto con la ley.

Si los objetivos de un nuevo programa y sus efectos directos deseados no están claramente definidos y los nexos lógicos entre las actividades del programa y los efectos directos deseados no se han enunciado rigurosamente, los evaluadores del programa se encontrarán en la incómoda posición de tener que formular algunas hipótesis *a posteriori* sobre los objetivos y los efectos directos previstos del programa.

5.2 Eficiencia y eficacia de los programas

No existe un método normalizado para la ejecución de las reformas del sistema de justicia de menores. Las sanas prácticas de ejecución orientadas hacia los resultados y basadas en datos empíricos no siempre son la norma en el ámbito de la reforma de la justicia de menores. Los métodos y prácticas de ejecución varían considerablemente, y algunos de ellos son la causa directa de los resultados deficientes de los programas que con tanta frecuencia se observan en el ámbito de la justicia de menores.

La evaluación de un programa o el seguimiento de su desempeño conllevan la comprensión de cómo funciona el programa y qué se pretende lograr con él. En cierto sentido, la eficiencia de un programa depende de la solidez de los nexos lógicos entre la intención del programa, las actividades realizadas como parte del programa y los productos previstos. Conceptualmente, los productos previstos deben guardar una relación lógica con los efectos directos previstos del programa. Para evaluar un programa o hacer su seguimiento, se examina si las intenciones que llevaron a su creación se tradujeron en medidas apropiadas y eficaces y si con dichas medidas se obtuvieron los productos deseados o los productos necesarios para generar los efectos directos deseados del programa.

Al evaluar la eficacia de un programa, es preciso determinar si las medidas adoptadas se tradujeron en los productos deseados que, a su vez, produjeron los efectos directos deseados o, como mínimo, un avance importante hacia la obtención de esos efectos directos. En la práctica, es difícil cuantificar los efectos directos de un programa sin hacer referencia a su ejecución.

La evaluación se centra en la eficacia de un programa, para lo cual cuantifica el grado en que se han logrado los efectos directos deseados (o incluso los resultados intermedios). La eficacia del programa se cuantifica mediante el examen de la relación entre sus productos (es decir, sus productos o servicios) y sus efectos directos. Un programa se considera eficaz cuando sus productos generan los efectos directos deseados y es eficiente cuando emplea los recursos de manera adecuada y económica para generar los productos deseados.

El programa es eficaz en función de los costos cuando es económicamente valioso en términos de lo que se logra dada la cuantía de los recursos empleados.

Una de las razones principales por las que ha sido difícil hasta ahora definir buenas prácticas en la esfera de la reforma de la justicia de menores es que muchos organismos se han contentado con cuantificar los productos de los programas, sin prestar suficiente atención a la tarea más difícil y controvertida de cuantificar sus efectos directos.

Evaluar la eficacia de la intervención de un programa implica, como mínimo, tres pasos principales:

- La cuantificación del cambio en la situación observada
- La atribución al programa del cambio en la situación observada (es decir, ¿se debió el cambio al programa o a una de sus actividades?)
- La determinación del valor del cambio mediante una referencia a normas, metas, parámetros de referencia u otros programas o una comparación con estos

La cuestión relativa a saber cómo ciertos efectos directos observados se pueden atribuir lógicamente y legítimamente a un programa es tarea compleja. La tarea de atribución, como suele denominarse esta cuestión, muchas veces es difícil debido a la deficiente validez interna del programa. Cuando la validez interna de un programa no está bien establecida, la atribución comúnmente pasa a ser un problema importante. La atribución se complica también debido a la presencia de los efectos de múltiples programas y de diversos cambios sociales e institucionales, que son difíciles de aislar de los efectos directos del programa que se evalúa. Evaluar la eficacia de un programa, obviamente se complica cuando solo hay un tenue fundamento lógico a partir del cual determinar el grado en que los cambios observados en los efectos directos se pueden atribuir válidamente al programa mismo.

5.3 Repercusiones de los programas

Las repercusiones son una cuantificación de todos los efectos significativos de un programa –positivos o negativos, previstos o imprevistos– en sus beneficiarios y otras partes afectadas. Si bien el análisis de la eficacia se centra en los efectos directos previstos de un programa, las repercusiones son la medida de las consecuencias más amplias de ese programa. Debido a que no se planifican o son inesperados, algunos efectos directos son particularmente difíciles de medir, y rara vez se dispone de datos que capten un cambio en la situación observada. En algunos casos, un programa tendrá tanto efectos directos positivos como efectos directos menos positivos, y se puede plantear la cuestión de determinar qué se considera como un equilibrio aceptable entre esos efectos directos.

En algunos casos, los posibles efectos secundarios de un determinado tipo de programa se pueden haber identificado con antelación, por lo general sobre la base de la experiencia adquirida. En esos casos, en el diseño del programa se pueden incorporar elementos y actividades para reducir al mínimo o prevenir dichos efectos negativos. Por ejemplo, en el ámbito de la justicia de menores, la experiencia puede haber revelado un riesgo vinculado a la ejecución de un programa de remisión de casos de menores (por ejemplo, “el ensanchamiento de la red”), la creación de un sistema especializado de justicia de menores (por ejemplo, la marginación de ese nuevo sistema frente al sistema de justicia tradicional y el agotamiento de los recursos) o de un programa para mejorar las condiciones de detención de menores (por ejemplo, una mayor disposición pública a encarcelar a los jóvenes). En tales casos, en las evaluaciones de los programas se debe prestar especial atención a estos efectos y efectos directos, y las lecciones así aprendidas serán de gran beneficio para otras iniciativas de programación.

5.4 Sostenibilidad de los programas

La sostenibilidad mide la probabilidad de que continúen los beneficios de un programa (por ejemplo, el cumplimiento de los criterios internos y la reducción de la reincidencia) tras la interrupción de la ayuda externa o después de que se haya terminado o suspendido una intervención específica. Para cuantificar la sostenibilidad hay que hacer preguntas sobre el grado en que la capacidad se ha desarrollado

satisfactoriamente (por ejemplo, mediante la participación, el empoderamiento o la implicación), el grado en que se dispone de recursos locales y el grado en que se cuenta con un apoyo político sostenido. También implica formular interrogantes difíciles acerca de si los efectos directos positivos y las repercusiones generados por un programa justifican las inversiones necesarias para que ese programa pueda continuar y acerca de si las partes interesadas y el resto de la comunidad valoran esos beneficios en medida suficiente como para dedicarles recursos para generar esos efectos directos positivos y esas repercusiones. Por último, cuantificar la sostenibilidad implica responder a interrogantes tales como cuánto tiempo se puede necesitar para que un programa produzca resultados sostenibles (intervención sostenida) y cuánto tiempo han de perdurar las repercusiones (efectos directos o beneficios sostenidos). En las evaluaciones de los programas rara vez se aborda la cuestión de la sostenibilidad a largo plazo.

5.5 Transferibilidad de los programas

El último criterio es la transferibilidad. Aunque este no es uno de los criterios principales de la evaluación común de un programa, en una evaluación se puede analizar la posible transferibilidad de un programa. Esto es preciso muchas veces a fin de determinar las condiciones y los factores imperantes parcialmente responsables del éxito del programa, así como la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad relativas del programa.

Es complejo evaluar la transferibilidad de un programa de un contexto a otro. Lo que se busca es determinar las condiciones necesarias para que el mismo programa o un programa similar produzca resultados similares en un contexto diferente. También se puede decir que se trata de determinar las lecciones aprendidas sobre los aspectos específicos de la formulación y ejecución de un programa, el contexto y las circunstancias en que se ejecutó el programa o incluso las características del sistema de justicia en el que se llevó a cabo el programa que fueron la causa de sus buenos resultados.

La evaluación de la transferibilidad se cifra en responder a esta pregunta: “¿De qué manera es preciso modificar y adaptar un programa satisfactorio antes de ejecutarlo en un nuevo contexto, en circunstancias diferentes o en un entorno social e institucional distinto a fin de lograr resultados similares o mejores?” La cuestión de la transferibilidad no se puede disociar de la finalidad de definir las buenas prácticas, ya que una buena práctica rara vez es independiente de las condiciones en que se aplica.

Ciertos contextos pueden imponer restricciones de programación que requieran una consideración especial en la formulación de nuevas intervenciones. Así ocurre, por ejemplo, con los programas de reforma de la justicia de menores en situaciones posteriores a conflictos o en sociedades en transición. Las condiciones y restricciones singulares que suelen imperar en esos contextos son muchas veces muy diferentes de las aplicables a la mayoría de las experiencias de programación. La cuestión de la transferibilidad de los programas y los métodos, por ende, pasa a ser fundamental en el contexto de las sociedades que han padecido conflictos y de las sociedades en transición. Habida cuenta de que las organizaciones miembros del Grupo a menudo son llamadas a prestar asistencia en sociedades que han padecido conflictos y sociedades en transición, sería sumamente atinado tratar de definir buenas prácticas en las reformas de la justicia de menores que sean especialmente pertinentes para ese tipo de situaciones.

5.6 Traducción de las conclusiones de las evaluaciones en enunciados de buenas prácticas

En el ámbito de la justicia de menores, las conclusiones de una evaluación rara vez son tan definitivas e incontrovertibles que puedan plasmar automáticamente en enunciados fiables de buenas prácticas. En muchos casos, las conclusiones de una evaluación se basan en datos incompletos, cuantificaciones que bien se puede decir que “son las mejores dadas las circunstancias” y un diseño imperfecto de la evaluación. Los programas de justicia de menores rara vez se prestan a métodos de evaluación más rigurosos (esto es, diseños experimentales y cuasiexperimentales). Las mediciones de la situación antes y después del programa a menudo adolecen de la ausencia casi total de datos de referencia fiables. Por último, es probable que muchas de las reformas promovidas en el ámbito de la justicia de menores produzcan efectos directos a largo plazo y no a corto plazo, y los efectos directos a largo plazo suelen ser muy difíciles de cuantificar en el plazo breve y finito que por lo general se dedica a la evaluación. Por ejemplo, un cambio hacia un enfoque de justicia restitutiva para resolver conflictos que afectan a los niños puede tener repercusiones en las actitudes públicas

frente a los derechos del niño o en los patrones a largo plazo de la reincidencia de menores (tanto cuando son jóvenes como cuando llegan a la adultez). Tal vez las medidas aplicadas en una evaluación típica no puedan captar satisfactoriamente esas repercusiones.

Estas consideraciones debieran servir de recordatorio de que una sola evaluación, al igual que un solo estudio científico, se debe repetir en varios contextos antes de que pueda servir de base para extraer conclusiones más definitivas. Análogamente, las lecciones sobre los diseños más eficientes y eficaces de los programas y las buenas prácticas de ejecución de los programas se tienen que validar progresivamente a medida que se compilan y analizan las conclusiones de las evaluaciones de programas. Por lo tanto, oportunamente se puede crear una base empírica válida para promover una programación basada en datos empíricos –y, por lo tanto, más eficiente, eficaz y sostenible– en el ámbito de la justicia de menores.

6. Definición preliminar de finalidades, objetivos y efectos directos

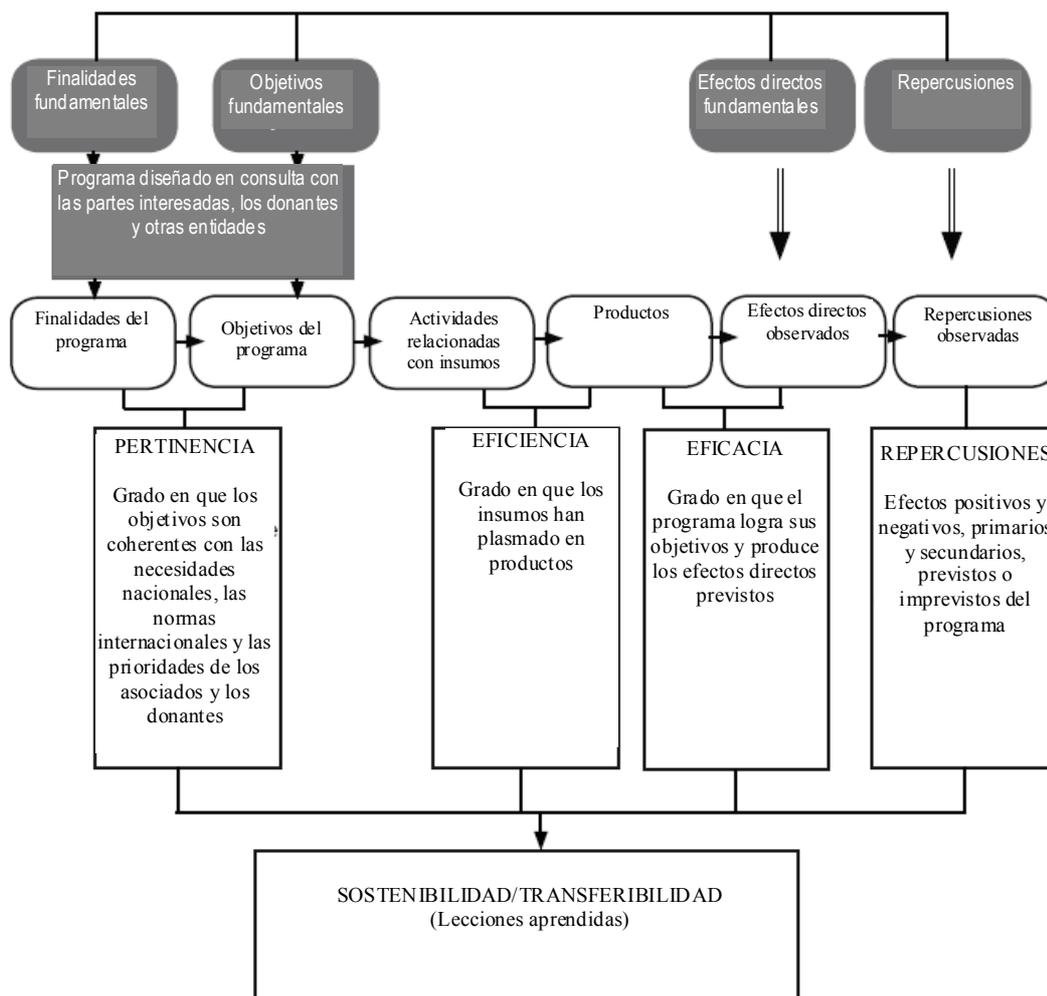
Los principales criterios pertinentes para la evaluación de programas y la identificación de buenas prácticas, como se indicó anteriormente, se deben, pues, aplicar específicamente al ámbito de la reforma de la justicia de menores. ¿Hay mediciones específicas que se podrían utilizar de manera más sistemática para cuantificar la eficiencia, la eficacia y las repercusiones de los programas de reforma de la justicia de menores y, en última instancia, para identificar buenas prácticas y apoyar la programación basada en datos empíricos en este sector?

Es probable que algunas de esas mediciones acusen variaciones según los objetivos y las circunstancias específicos del programa que se evalúe. Sin embargo, debiera ser posible identificar los objetivos de programación que son frecuentes en esta esfera particular de programación y especificar los efectos directos y otras mediciones de las repercusiones y la sostenibilidad típicamente vinculados a esos objetivos.

Si, como se sugiere en el presente documento, se conviene en concentrarse en determinar si se logran las finalidades y objetivos fundamentales de la programación (eficacia de los programas), debemos prestar especial atención a determinar si se logran esos objetivos (efectos directos) y, en caso afirmativo, de qué manera (esto es, qué actividades y productos han llevado a su consecución) y con qué repercusiones generales. Las principales mediciones que probablemente se utilicen son mediciones de los efectos directos y las repercusiones de los programas. La cuestión de la evaluación de la sostenibilidad y la transferibilidad de los programas se examinará por separado.

Se propone comenzar con 11 de las finalidades de programación más comunes de los programas de reforma de la justicia de menores, denominadas “finalidades fundamentales”, que corresponden a los elementos básicos de la programación descritos *supra*. Cabe presumir que haya cientos de modalidades para plasmar esas finalidades de programación en objetivos específicos de los programas de reforma de la justicia de menores. Algunos programas hacen hincapié en más de una finalidad y se basan en un enfoque integrado de las reformas de la justicia de menores. Cualquiera de esas finalidades se puede perseguir mediante diferentes tipos de programación, diferentes métodos y diferentes actividades.

Gráfico 1. Marco general de programación de las reformas de la justicia de menores en 11 esferas fundamentales de programación



El gráfico anterior ilustra la lógica en que se sustenta el uso de enunciados generales de finalidades y objetivos y su relación con los criterios de evaluación.

Los 11 objetivos generales seleccionados se derivan de las finalidades duales de la programación relativa a la justicia de menores: *a)* la protección del niño y los derechos del niño y *b)* la seguridad pública y la prevención del delito. A pesar de que para cada objetivo general se podrían fijar diversos objetivos intermedios, en el presente documento no examinaremos ese nivel de complejidad. Se abraja la esperanza de que la labor inicial con los 11 objetivos generales de programación sirva para ilustrar la forma en que este enfoque puede orientar futuras deliberaciones sobre la evaluación de programas y la definición de buenas prácticas.

Cuando se diseña la evaluación de un programa, los distintos tipos de mediciones utilizadas para evaluar los productos, efectos directos y repercusiones del programa, se escogen teniendo en cuenta las características y los objetivos específicos del programa, así como la disponibilidad de datos, los recursos existentes y el tiempo y otras restricciones en cuyo contexto se ha de realizar la evaluación. No obstante, se puede suponer que todas las evaluaciones de programas pueden beneficiarse de la identificación previa de las medidas generales de los efectos directos y las repercusiones en relación con las finalidades principales que típicamente se proponen las reformas de la justicia de menores.

6.1 Cuantificación de los efectos directos

Los efectos directos se cuantifican para obtener datos pertinentes en relación con las finalidades y objetivos de un programa y los criterios de evaluación. Las mediciones adoptan por lo común la forma de variables o

indicadores. El indicador de un efecto directo es una medición (cuantitativa o cualitativa) de las variables pertinentes en relación con los objetivos del programa. En la evaluación de un programa, los indicadores de efectos directos allegan datos empíricos que demuestran, con un alto grado de precisión y fiabilidad, la naturaleza y el alcance de los cambios producidos por un programa determinado. Algunos de estos indicadores pueden también revelar las repercusiones más generales de un programa, incluidos los efectos inesperados o imprevistos. Los indicadores de evaluación se seleccionan para determinar si se están logrando los objetivos del programa. Algunos de esos indicadores pueden ser idénticos a los indicadores de desempeño que ordinariamente se elaboran en un país para hacer el seguimiento del desempeño de diversas instituciones.

Por lo común, todo indicador de un efecto directo está vinculado a alguno de los principales objetivos generales del ámbito de programación en su conjunto (ya sea en relación con los derechos del niño o la prevención del delito). Todo indicador se debiera definir con la mayor precisión posible y prestarse a una verificación empírica. En muchos casos, es atinado definir y expresar un indicador como norma o parámetro de referencia contra el cual se han de comparar los efectos directos.

Al adoptar decisiones sobre los indicadores y procedimientos de medición, los evaluadores suelen enfrentarse a dos tipos de problemas. La adecuación de un procedimiento de medición suele juzgarse en términos de validez (¿mide el procedimiento lo que se pretende medir?) y fiabilidad (la estabilidad del proceso de medición propiamente dicho cuando se lo aplica en condiciones ordinarias). Ambas condiciones están relacionadas entre sí: si no es fiable, una medición no es una medición válida de un efecto directo.

Además, la selección de los indicadores se complica a veces por el problema conocido con el nombre de “atribución de los resultados”. La selección de indicadores debe fundarse en un conocimiento relativamente satisfactorio de los factores –distintos del programa mismo– que puedan afectar a un indicador. Los indicadores que podrían verse afectados por numerosos factores independientes del programa que se evalúa pueden ser problemáticos cuando se determina qué efectos directos observados se pueden atribuir al programa y cuáles se han de atribuir a otros factores. Un cambio se puede cuantificar, pero puede ser casi imposible determinar si el cambio es el resultado del programa o de algún otro factor o intervención.

En las páginas siguientes, se proponen algunos ejemplos generales de los indicadores para cuantificar los efectos directos y las posibles repercusiones de las reformas de la justicia de menores en relación con diversos objetivos de programación. Sin embargo, se debe entender que los indicadores ideales no siempre son posibles o están disponibles y que, en la práctica, los evaluadores deben adoptar sus propias decisiones acerca de cuál es la mejor manera de cuantificar un programa en relación con un criterio determinado o sus objetivos declarados. En muchos casos, se utilizan múltiples mediciones imperfectas para presentar un cuadro compuesto del efecto del programa. Por otra parte, no siempre es suficiente cuantificar los efectos directos de un programa exclusivamente en relación con sus propios objetivos específicos declarados. Si los objetivos específicos del programa y los efectos directos previstos no se han vinculado conceptualmente a los objetivos más generales del ámbito pertinente de programación de la justicia de menores, los evaluadores deben especificar ese nexo *a posteriori*.

6.2 Recopilación de información sobre buenas prácticas

De la evaluación de un programa se pueden extraer muchos tipos distintos de lecciones. Algunas lecciones se refieren a buenas prácticas relacionadas con la eficiencia relativa de distintos tipos de programación o a la forma en que se puede mejorar su eficiencia (es decir, ¿cuál es la manera mejor y más eficaz de obtener determinados productos y efectos directos?). Otras lecciones se refieren al tipo de actividades y productos de los programas que tienen más probabilidad de generar los efectos directos específicos deseados (es decir, buenas prácticas con probabilidades de generar un determinado efecto directo deseado). Otras lecciones pueden referirse a las repercusiones indeseables de ciertos programas o enfoques de programación o a los factores que imparten sostenibilidad o transferibilidad a un programa.

Como punto de partida, para definir las buenas prácticas, tal vez sea útil que el Grupo:

a) Identifique las principales finalidades del programa que probablemente puedan facilitar el progreso en la esfera de la justicia de menores;

b) Describa la forma en que esas finalidades generales suelen plasmar en objetivos específicos del programa (a veces con arreglo a normas internacionales);

c) Comience a describir la forma en que esos objetivos pueden plasmar, al menos conceptualmente, en efectos directos deseados del programa que sean susceptibles de cuantificación mediante indicadores de uso común.

Gráfico 2. Proceso para definir buenas prácticas



6.3 Finalidades, objetivos, efectos directos e indicadores

En el anexo de la presente publicación figuran en forma tabular algunos enfoques generales para determinar y cuantificar los efectos directos y las repercusiones deseados. Una vez desarrollado completamente, ese cuadro podría servir de marco para diseñar y evaluar los programas de reforma de la justicia de menores. El cuadro en su forma actual es, en gran parte, ilustrativo y no contiene toda la información específica que debe incluirse en dicho marco. No se indican ni las actividades que típicamente se ejecutarían en una de las esferas pertinentes (formación, formulación de políticas, redacción de leyes, creación de capacidad, sensibilización, etc.) ni los insumos necesarios. No se trata de definir los productos concretos de diversas esferas de la reforma de la justicia de menores. Esos detalles del diseño de los programas se deben dejar librados a la decisión de las partes interesadas locales, que son los actores más informados respecto de los recursos, problemas y activos locales, así como de las circunstancias en que se ha de definir el programa.

Más adelante, el Grupo podría ampliar el marco básico presentado en el anexo mediante una definición más precisa de un protocolo y una metodología para analizar y reunir información sobre la eficacia en función de los costos, la sostenibilidad y la transferibilidad de diversos programas de reformas de la justicia de menores.

Anexo:

Reformas de la justicia de menores

Finalidades, objetivos, efectos directos y posibles repercusiones de los programas

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
<p>1. Promover y planificar las reformas de la justicia de menores (preferentemente reformas amplias e integradas)</p>	<p>Sensibilizar al público sobre los derechos de los niños que tienen conflicto con la ley.</p> <p>Sensibilizar a los funcionarios públicos, por ejemplo, legisladores y políticos.</p>	<p>Mayor sensibilización del público sobre los derechos de los niños que tienen conflicto con la ley.</p> <p>Los medios de difusión locales asumen la tarea de promover los derechos de los niños.</p> <p>Mayor sensibilización de los funcionarios públicos sobre los derechos de los niños que tienen conflicto con la ley y la necesidad de reformas.</p>	<p>Resultados de encuestas públicas sobre el conocimiento de los derechos de los niños.</p> <p>Se dan a conocer públicamente los incidentes de infracciones de los derechos de los menores.</p> <p>Expresiones de apoyo (encuestas, votaciones, etc.) a las medidas para proteger los derechos de los niños que tienen conflicto con la ley.</p>	<p>Apoyo a algunas reformas de la justicia de menores o de un programa amplio de reforma.</p> <p>Apoyo público a las reformas amplias de la justicia de menores.</p> <p>Los funcionarios públicos están dispuestos a llevar adelante reformas importantes o se oponen activamente a las reformas.</p> <p>Posible reacción contra las reformas propuestas.</p>
	<p>Sugerir reformas, presentar ejemplos y promover el apoyo político y público a las reformas.</p>	<p>Apoyo público y político a reformas específicas o amplias.</p> <p>Examen y aceptación de reformas amplias.</p> <p>Mayor sensibilización de los funcionarios de la administración de justicia y los encargados de hacer cumplir la ley respecto de los derechos de los niños que tienen conflicto con la ley.</p> <p>Redacción de nuevos proyectos de ley.</p> <p>Se hacen promesas políticas (por ejemplo, durante una campaña electoral).</p>	<p>Encuestas de opinión pública que muestran un mayor apoyo a las reformas propuestas.</p> <p>Nivel de apoyo entre los funcionarios de la administración de justicia y los encargados de hacer cumplir la ley en favor de reformas específicas o amplias de la justicia de menores.</p> <p>El público está más enterado de algunas circunstancias en las que no se protegen en grado suficiente los derechos de los menores en conflicto con la ley.</p>	<p>Se aceptan algunas de las reformas propuestas y otras tal vez no son aceptadas.</p> <p>Algunos grupos asumen la tarea de promoción.</p> <p>Algunos grupos se oponen abiertamente a las reformas.</p> <p>Posible polarización de posiciones en cuanto a las reformas propuestas.</p>
	<p>Elaborar un plan para ejecutar las reformas propuestas y planificar una evaluación.</p>	<p>Se documenta y describe la necesidad de introducir reformas.</p> <p>Los menores participan en la planificación.</p> <p>Las principales partes interesadas preparan y acuerdan un plan de ejecución.</p> <p>Las principales partes interesadas preparan y acuerdan un plan de evaluación.</p>	<p>Existencia de un plan al que se han adherido las partes interesadas.</p>	<p>Se comprende mejor la necesidad de introducir reformas para proteger los derechos de los menores en conflicto con la ley.</p> <p>Se abrigan temores de que las reformas para proteger los derechos de los niños puedan debilitar el papel del sistema de justicia para garantizar la seguridad pública.</p>
	<p>Iniciar proyectos piloto para demostrar los beneficios de diferentes enfoques.</p>	<p>Los proyectos piloto producen buenos resultados y demuestran los beneficios de los nuevos programas propuestos.</p>	<p>Los efectos directos de los proyectos son positivos y valiosos.</p> <p>Apoyo público al programa.</p> <p>Sensibilización pública sobre el proyecto de demostración y sus efectos directos.</p> <p>Los proyectos piloto son sostenibles, y se pueden reproducir y/o ejecutar en una escala más amplia.</p>	<p>Resistencia a la reforma propuesta.</p> <p>Mayor apoyo a la reforma propuesta.</p> <p>Disposición a experimentar con diferentes reformas.</p> <p>Constitución de un grupo básico de partidarios de las reformas (defensores).</p>

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
2. Prevenir las infracciones de los menores	Contribuir a la creación de un entorno que sea sensible a las cuestiones de género y proteja a los niños.	Acceso de los niños a la protección de menores, la educación, la salud y otros servicios esenciales para su desarrollo. El acceso no se ve afectado por prejuicios de género o discriminación. Todos los organismos que intervienen en la creación de un entorno protector con sensibilidad de género se implican en un plan de acción y asumen responsabilidad por su aplicación.	Se dispone de indicadores de la protección de menores en el país. Cambios en las tasas de infracciones de los menores.	Nota: Es probable que las repercusiones sean a largo plazo y, por lo tanto, difíciles de cuantificar.
	Ampliar el acceso a la educación, incluida la educación en la primera infancia y los cursos de recuperación.	Mayor acceso a la educación (con inclusión de la educación en la primera infancia y los cursos de recuperación). El acceso a la educación no se ve afectado por prejuicios de género u otros motivos de discriminación.	Participación en actividades delictivas de niños que tienen un mayor acceso a la educación. Datos desglosados por sexo para cuantificar el cambio en el acceso a la educación.	El acceso a la educación mejora la situación de los niños y contribuye a reducir las infracciones de los menores.
	Contar con un plan integral para la prevención de las infracciones de los menores.	Todos los organismos interesados participan activamente y se los consulta en la planificación. Los menores participan en la planificación. El plan de prevención de las infracciones de los menores basada en datos empíricos goza de amplio apoyo y aún los esfuerzos de todas las partes interesadas y los organismos pertinentes y se aplica de manera sistemática.	Existencia de un plan nacional para prevenir la participación de menores en la comisión de un infracción Pruebas de que el plan se aplica. Repercusiones del plan sobre las tasas de infracciones de los menores (por ejemplo, número de menores detenidos en un plazo de 12 meses por 100.000 habitantes).*	Se ejecuta un plan nacional que enuncia los efectos directos deseados en términos de la prevención del delito, la protección de los menores y los derechos de los niños que tienen conflicto con la ley. Nota: Se debe hacer el seguimiento del apoyo público.
	Contar con un sistema de reunión, análisis y presentación de datos con el fin de hacer el seguimiento de la prevención de las infracciones de los menores y cuantificar el desempeño del sistema de justicia de menores.	Se elaboran indicadores de la justicia de menores y se los aplica con regularidad para cuantificar el desempeño del sistema de justicia de menores. Las estadísticas de la justicia de menores se desglosan por edad y sexo. Se elabora e instituye un sistema para la compilación de estadísticas de la justicia de menores. Periódicamente se dan a conocer las estadísticas sobre las infracciones y la justicia de menores.	Se dispone en fecha oportuna de datos fiables sobre las infracciones de los menores, el sistema de la justicia de menores y las repercusiones de las iniciativas de prevención del delito, desglosados por edad y sexo.	La información sobre el sistema de justicia de menores, los indicadores de desempeño y las estadísticas de las infracciones de los menores sirven de fundamento a las decisiones públicas y brindan apoyo a la protección de los derechos de los menores en conflicto con la ley. En el caso contrario, los datos y la información generados tienen exiguas repercusiones sobre la adopción de decisiones y las políticas.
	Ampliar el acceso a la alfabetización y la formación profesional.	Mayor acceso a la formación. Igualdad de acceso para niños y niñas.	Número de niños y niñas que tienen acceso a la alfabetización, la educación primaria y la formación profesional.	Es menos probable que los niños con mayor acceso a la alfabetización y la formación profesional intervengan en actividades delictivas.

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
	Prestar atención o apoyo especiales a los menores en situación de riesgo.	Se determina qué menores están en situación de riesgo y se les presta un apoyo adecuado.	Número de menores en situación de riesgo que reciben apoyo y atención especial y tienen conflicto con la ley.	Se puede evitar que los menores en situación de riesgo participen en actividades delictivas. Nota: Los menores en situación de riesgo pueden ser víctimas de estigmatización y su adaptación social puede ser más complicada o verse perjudicada por la intervención.
	Administrar tratamiento y prestar asistencia a los menores que hacen uso indebido de sustancias.	Los menores con problemas de uso indebido de sustancias reciben tratamiento y son menos propensos a cometer delitos para mantener ese hábito.	Número de menores con problemas de uso indebido de sustancias que reciben ayuda. Reducción en el número de delitos cometidos por menores con problemas de uso indebido de sustancias (con hincapié tal vez en uno o dos tipos de delitos, por ejemplo, el robo).	Nota: Existe el riesgo de que los menores con problemas de uso indebido de sustancias sean aún más estigmatizados. Los menores con problemas de uso indebido de sustancias pueden estar injustamente en la mira de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de la administración de justicia. Posibles anomalías secundarias (menores que asumen una identidad que incorpora valores anómalos).
	Prestar asistencia a los menores víctimas de explotación sexual.	Evitar que los menores sean víctimas de explotación sexual o intervengan en actividades sexuales ilícitas. Prevenir los delitos cometidos por menores objeto de explotación sexual que intervienen en actividades sexuales ilícitas.	Número de niños intervienen en el comercio sexual. Número de menores incriminados por su participación en actividades sexuales ilícitas (por ejemplo, prostitución).	Riesgo de estigmatizar a los menores que son objeto de explotación sexual y de incriminar injustamente su conducta.
	Prestar asistencia a las familias de menores en situación de riesgo.	Se brinda apoyo a los padres, que reciben ayuda cuando es necesario. Se evita que los niños se involucren en delitos. Los padres mejoran sus aptitudes parentales.	Número de niños que deben ser separados de su familia. Número de niños que abandonan a su familia o pasan a vivir en la calle.	Los niños de familias que reciben asistencia pueden ser menos propensos a involucrarse en actividades delictivas. Posible estigmatización de toda la familia. Mejora general de la crianza de los hijos, sobre todo en los casos de menores en situación de riesgo.
	Intervención temprana para prevenir la participación de menores en situación de riesgo en actividades delictivas.	Se procede a la identificación temprana de los menores y se les brinda asistencia para prevenir su participación futura en actividades delictivas.	Número de menores identificados. Número de menores que han recibido asistencia. Participación de menores en actividades delictivas.	Posible estigmatización de los menores y su autoidentificación como anómalos.

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
2. Prevenir las infracciones de los menores (continuación)	Prevenir la deserción escolar (escolaridad obligatoria, prevención de absentismo escolar, incentivos para asistir a la escuela, programas de recuperación escolar, educación especial).	Se atienden las necesidades de educación de los niños y su integración social es satisfactoria, lo que se traduce en una reducción de la actividad delictiva.	Nivel de adaptación escolar o de interés en la escuela. Número de niños que abandonan la escuela. Tasas de infracciones de los menores. Actividades delictivas en la escuela (intimidación, robo, agresiones, etc.)	Las escuelas están preparadas para desempeñar un papel más activo en la prevención de las infracciones de los menores.
	Prevenir la reincidencia mediante programas que reducen la probabilidad de que un menor infractor vuelva a cometer una infracción (prevención secundaria, refuerzo de la resiliencia de los niños, etc.).	Los infractores sin antecedentes penales no están cometiendo otras infracciones después de la intervención.	Porcentaje de menores infractores contra los que se han incoado causas en un año determinado que tienen como mínimo una condena previa. Porcentaje de menores que han participado en programas de prevención y que no son detenidos en el año siguiente a la intervención.	Mayor apoyo público a las reformas de la justicia penal. Un entorno más seguro para los niños y sus familias. Menor número de menores en conflicto con la ley y en el sistema de justicia de menores.
	Brindar apoyo a los huérfanos y niños de la calle.	Evitar que los niños de la calle intervengan en actividades delictivas o sean reclutados por delincuentes.	Número de niños de la calle que reciben asistencia. Número de niños de la calle que intervienen en actividades delictivas. Número de niños de la calle que son víctimas de la delincuencia. Encuesta victimológica.	Los huérfanos están mejor protegidos y el programa contribuye a rescatar o apoyar a niños de la calle. Se puede reducir la victimización de los niños de la calle.
	Evitar que los niños sean reclutados por organizaciones delictivas y pandillas callejeras.	Los niños no son reclutados por pandillas callejeras. La policía participa intensamente en las actividades de prevención de pandillas.	Número de pandillas. Cuestionario de autoinforme sobre la delincuencia.	Las pandillas no hacen participar a menores en sus actividades.
3. Determinar la edad de responsabilidad penal	Establecer una edad razonable de responsabilidad penal y velar por que los menores de esa edad no sean incriminados.	Se informa a la población del cambio en la edad de responsabilidad penal y la población apoya la iniciativa. Se reforma la ley y se establece una edad mínima (o se eleva la edad mínima anterior o se eliminan las excepciones reconocidas en la ley). Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de la administración de justicia están enterados de la edad mínima de responsabilidad penal y la respetan en sus decisiones. No se procesa como delincuentes a los menores que no han llegado a la edad de responsabilidad penal.	Se reforma la ley para conformarla a la Convención sobre los Derechos del Niño. Número de menores que no han llegado a la edad de responsabilidad penal a los que se procesa como delincuentes. Número de menores detenidos que no han llegado a la edad de responsabilidad penal.	El apoyo público a esta y otras reformas conexas puede variar y debe ser objeto de seguimiento. Nota: La forma en que se tratan los incidentes delictivos en que intervienen menores que no han llegado a la edad de responsabilidad penal influirá en la aplicación de la reforma. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el sistema de justicia penal respetan o no respetan la edad de responsabilidad penal.

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
<p>4. Crear capacidad para ejecutar intervenciones educativas, de protección y rehabilitación adecuadas y eficaces para los niños que tienen conflicto con la ley, sobre la base de análisis apropiados de sus necesidades y circunstancias y con arreglo al criterio del interés superior del niño</p>	<p>Alentar el uso de las facultades discrecionales de los agentes de policía en respuesta a los incidentes de delincuencia juvenil (el uso de esas facultades está autorizado por las políticas, la legislación, la formación, las directivas especiales, etc.).</p>	<p>La policía usa sus facultades discrecionales para asegurar que la respuesta a incidentes penales en que intervengan menores se rija por el interés superior del niño (sin descuidar las necesidades y los derechos de las víctimas). Se han instituido mecanismos de rendición de cuentas para orientar y supervisar el uso de las facultades discrecionales de los funcionarios.</p>	<p>Frecuencia de las respuestas oficiosas de la policía (desglosadas por tipo de infracción, edad y sexo de los infractores).</p>	<p>Los menores que no han llegado a la edad de responsabilidad penal pueden ser privados de su libertad, pero sin las garantías procesales reconocidas por el sistema judicial.</p> <p>Reacción y apoyo del público respecto del uso de esas facultades discrecionales.</p> <p>Mayor tolerancia o intolerancia pública respecto de las infracciones de los menores.</p> <p>Posibilidad de corrupción en incidentes relacionados con el uso de las facultades discrecionales para beneficio personal.</p> <p>Posibilidad de discriminación por parte de los funcionarios en incidentes en razón del uso de las facultades discrecionales.</p>
	<p>Alentar el uso de las facultades discrecionales de fiscales y jueces en respuesta a los incidentes de delincuencia juvenil (ese uso está autorizado por las políticas, la legislación, la formación, las directivas especiales, etc.).</p>	<p>Los fiscales usan sus facultades discrecionales para asegurar que la respuesta a incidentes penales en que intervengan menores se rija por el interés superior del niño (sin descuidar las necesidades y los derechos de las víctimas).</p>	<p>Estadísticas sobre el uso de las facultades discrecionales por fiscales y jueces.</p> <p>Estadísticas sobre los menores que cometen delitos después de haberse beneficiado del uso de las facultades discrecionales por las autoridades.</p>	<p>Nota: Se debe hacer el seguimiento del apoyo público.</p> <p>Las actitudes y el comportamiento de los fiscales y los jueces se pueden transformar en el largo plazo.</p> <p>Se debe hacer un seguimiento de la posibilidad de corrupción y discriminación.</p>
	<p>Reducir la discriminación por motivos de género u otros factores en el uso de las facultades discrecionales y la respuesta a las infracciones de los menores.</p> <p>Establecer mecanismos permanentes de formación, seguimiento y rendición de cuentas para orientar y controlar el uso de las facultades discrecionales en todo el sistema de justicia de menores.</p>	<p>Menor número de casos de discriminación por motivos de género, raza, condición de minoría, etc.</p>	<p>Número de recursos.</p> <p>Se examina el aspecto de proporcionalidad en las estadísticas desglosadas de la justicia de menores de acuerdo con su origen étnico, religión, sexo, etc.</p>	<p>Se puede reducir la discriminación.</p> <p>Nota: La discriminación en el sistema de justicia de menores es muchas veces un reflejo de una discriminación social más general.</p>
	<p>Se evalúan adecuadamente las necesidades y circunstancias de los menores infractores (se identifica a los niños con necesidades especiales de salud, salud mental y emocional, educación y desarrollo).</p>	<p>Se cuenta con servicios de análisis adecuados.</p> <p>Se cuenta con recursos profesionales para evaluar a los niños.</p> <p>Se hacen análisis válidos de menores en conflicto con la ley en tiempo oportuno para fundamentar las decisiones sobre las intervenciones.</p>	<p>Número de menores evaluados.</p> <p>Se elaboran informes para que sirvan de fundamento de las decisiones judiciales.</p> <p>Número de análisis psicológicos realizados.</p>	<p>Las respuestas a las infracciones de los menores se basan en un análisis de las necesidades y las circunstancias del menor.</p>

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
<p>4. Crear capacidad para ejecutar intervenciones educativas, de protección y rehabilitación adecuadas y eficaces para los niños que tienen conflicto con la ley, sobre la base de análisis apropiados de sus necesidades y circunstancias y con arreglo al criterio del interés superior del niño (continuación)</p>	<p>Se ofrecen educación, formación profesional, atención de la salud mental, atención médica, apoyo emocional y ayuda práctica a los menores en conflicto con la ley.</p>	<p>Se tienen en cuenta los análisis para determinar la respuesta apropiada para cada menor en conflicto con la ley. Se determina qué menores sufren de trastornos graves y se les administra un tratamiento adecuado.</p>	<p>Número y calidad de los informes previos a la sentencia preparados para los tribunales.</p>	<p>Los funcionarios de la administración de justicia y los encargados de hacer cumplir la ley, así como los trabajadores de protección de menores, están en condiciones de adoptar mejores decisiones acerca de los niños.</p>
	<p>Se establecen mecanismos para efectuar el seguimiento del progreso de los menores.</p>	<p>Adaptación social de los menores que reciben estos servicios. Reducción de la reincidencia (reincidencia a corto y largo plazo).</p>	<p>Reincidencia de menores que reciben formación.</p>	<p>Posible reducción de las infracciones de los menores.</p>
	<p>Se establecen mecanismos para efectuar el seguimiento del progreso de los menores.</p>	<p>Se supervisa de cerca a los menores en conflicto con la ley para responder a sus necesidades y a los cambios en sus circunstancias.</p>	<p>Mediciones del mecanismo de seguimiento (por ejemplo, de las estadísticas de niños que concluyen el programa, las tasas de deserción del programa, el cumplimiento de las condenas a servicios comunitarios y el número de violaciones de la libertad condicional).</p>	<p>Los funcionarios y los proveedores de servicios pueden comprender mejor el desempeño de las intervenciones que realizan.</p>
<p>5. Remisión de casos de menores sin recurrir al sistema de justicia de menores</p>	<p>Se formulan y aplican procedimientos sustitutos de los procedimientos judiciales oficiales (mediante reformas legislativas, el desarrollo de servicios comunitarios, políticas y reglamentos, formación, formulación de procedimientos y acuerdos entre las instituciones intervinientes, etc.). Esto puede abarcar, entre otras cosas, programas para jóvenes, programas de tratamiento para menores con problemas de uso indebido de sustancias, programas de justicia restitutiva y mediación. También puede abarcar el afianzamiento de sistemas de justicia tradicionales o consuetudinarios.</p>	<p>Se cuenta con servicios para atender las necesidades y comportamientos problemáticos de los menores fuera del proceso y el sistema formales de justicia. La comunidad puede valerse de mecanismos de solución alternativa de controversias (por ejemplo, programas de justicia restitutiva o de mediación). La policía, el ministerio público y los jueces se sirven de mecanismos eficaces de remisión para derivar a los niños a los mecanismos sustitutos. Se recurre frecuente y satisfactoriamente a mecanismos sustitutos para resolver las situaciones de los niños que tienen conflicto con la ley. Los mecanismos sustitutos están estructurados para prevenir futuras actividades delictivas por parte del menor.</p>	<p>Número de programas existentes. Frecuencia de las remisiones a servicios y programas sustitutos para la resolución de conflictos. Por ejemplo, porcentaje de menores remitidos a la atención de la policía (o del ministerio público) en cuyas causas las acciones judiciales fueron suspendidas o desistidas. Por ejemplo, porcentaje de menores infractores procesados por los tribunales en un año determinado cuyas causas fueron suspendidas por el tribunal. Porcentaje de menores que se incorporan a un proceso oficial de remisión antes de la sentencia.* Frecuencia de la reincidencia entre los menores con causas remitidas a programas sustitutos.</p>	<p>Es importante velar por que se exija que el menor dé su consentimiento en participar en esos programas y tenga derecho de apelar de dichas decisiones (remisiones). Se puede plantear un problema con la cuestión del “ensanchamiento de la red” (es decir, se somete a una intervención sustitutiva a menores que, normalmente, no estarían sujetos a tal intervención por el solo hecho de que esta existe). Es posible que el público no apoye esas actividades o las apoye con menos intensidad.</p>

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
6. Asegurar que los derechos de los menores estén protegidos en todo el proceso de la justicia penal, incluida la garantía de un juicio imparcial	<p>Prohibir la tipificación retroactiva de una conducta como delito (reforma constitucional y reforma del derecho penal).</p> <p>Se respeta la presunción de inocencia en todo el proceso (reforma legislativa y formación de los funcionarios de la administración de justicia).</p>	<p>Se reforma la ley.</p> <p>Se reforma la ley en consecuencia y de conformidad con los principios y criterios internacionales de derechos humanos. Los funcionarios de la administración de justicia están familiarizados con la ley y su fundamento en los derechos humanos.</p>	<p>Las enmiendas pertinentes a la ley entran en vigor y se aplican eficazmente.</p> <p>Las enmiendas pertinentes a la ley entran en vigor y se aplican eficazmente. No se observan causas en contravención de la ley. Los tribunales de apelación afirman y aplican rigurosamente los principios.</p>	<p>La ley se aplica sistemáticamente, en todo el país, o no se aplica con diligencia. Se modifican las actitudes y opiniones del público respecto del sistema de justicia de menores.</p> <p>Cambios en el sistema de justicia penal en general y en las prácticas existentes.</p>
	<p>Asegurar que el comportamiento que no esté tipificado como delito para los adultos no se tipifique como delito para los menores (abolición de los delitos en razón de la condición personal).</p>	<p>Ya no se incrimina a los menores por delitos en razón de la condición personal (por ejemplo, vagancia, incorregibilidad, desobediencia a sus padres).</p>	<p>Auditoría y examen de las leyes en vigor. ¿Se condena a menores por delitos en razón de su condición personal? En caso afirmativo, ¿cuántos menores son condenados?</p>	<p>La parte sustantiva del derecho penal es esencialmente idéntica para menores y adultos. Posible reacción contraria de la población (opinión pública).</p>
	<p>Asegurar que todos los organismos y funcionarios de la justicia respeten el derecho del menor a ser escuchado en todo procedimiento judicial que lo afecte. Respetar el derecho del menor a participar efectivamente en procedimientos y a ser informado de los cargos que se le imputen.</p>	<p>Se escucha debidamente a los menores en todos los procedimientos judiciales que les conciernen (y también en los procesos no judiciales de adopción de decisiones que los afectan a ellos o que afectan su seguridad, su libertad o sus derechos).</p>	<p>Porcentaje de menores en conflicto con la ley que están convencidos de que han sido oídos en las actuaciones que los afectaban. Porcentaje de menores detenidos que están enterados de la naturaleza exacta de los cargos en su contra.</p>	<p>Transformación del proceso de justicia penal en cuanto afecta a los menores. Cambios culturales (puntos de vista sobre los derechos del niño).</p>
	<p>Asegurarse de que los menores acusados nunca sean compelidos a declarar, confesar o reconocerse culpables (mediante la reforma legislativa, las directrices para la policía y el ministerio público, la formación de funcionarios, el derecho de apelación y la presencia de un abogado).</p>	<p>Los menores no son compelidos a admitir su culpabilidad o a declarar contra sí mismos. Los menores están representados por un abogado o defensor. Se reforma la ley.</p>	<p>Número de apelaciones. Incidentes de menores compelidos o amenazados. Denuncias ante la comisión de denuncias públicas, la oficina del defensor del pueblo o las organizaciones de derechos humanos. Número de juicios en los que un juez ha admitido información obtenida mediante tortura u otros malos tratos.</p>	<p>Mayor respeto de los derechos del niño. Puede seguir habiendo casos de admisión involuntaria de culpa bajo coacción o intimidación. Es posible que se recurra a la detención y las amenazas para obligar a los menores a declararse culpables. Nota: Existe el peligro de que algunos programas sustitutos de resolución de conflictos se parezcan a una coacción ejercida sobre el menor para que admita su culpabilidad.</p>

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
<p>6. Asegurar que los derechos de los menores estén protegidos en todo el proceso de la justicia penal, incluida la garantía de un juicio imparcial (continuación)</p>	<p>Asegurar que a los menores en conflicto con la ley se les ofrezca una asistencia jurídica y otras formas de asistencia (por ejemplo, servicios de interpretación en los procedimientos). Mejorar la financiación de los defensores públicos y la asistencia jurídica.</p>	<p>Los menores reciben asistencia jurídica cuando la necesitan. Existen criterios claros e imparciales para acogerse al beneficio de la asistencia. Se asignan recursos para financiar los servicios de asistencia jurídica. No hay discriminación en la prestación de asistencia jurídica a los menores. El acceso a la asistencia jurídica no se limita a algunas regiones o ciudades. Los menores obtienen los servicios de un intérprete cuando los necesitan.</p>	<p>Número de abogados que pueden representar y defender a los menores en conflicto con la ley. Número de niños y niñas que no están representados en los procedimientos judiciales. Número de menores que tienen acceso a un abogado durante las actuaciones penales (clasificados por tipo de infracción, edad, sexo y ubicación geográfica). Percepciones relativas a los abogados defensores del país o de la región.</p>	<p>Nota: Este puede también ser el comienzo de un examen de las prácticas de la policía en relación con los menores en conflicto con la ley. Mejor representación jurídica. Se reduce el número de menores detenidos por falta de asistencia. Los derechos legales de los menores pueden recibir una mayor protección como resultado de la asistencia jurídica que reciben los menores.</p>
	<p>Alentar, cuando proceda, la presencia de los padres o tutores durante los procedimientos jurídicos.</p>	<p>Los menores reciben el apoyo de adultos que simpatizan con ellos. Se informa a los padres y tutores de los procedimientos a los que pueden asistir.</p>	<p>Número de menores acompañados de un adulto o tutor cuando comparecen ante el tribunal (y/o ante la comisaría).</p>	<p>Los derechos legales de los menores pueden recibir una mayor protección como resultado de la presencia de los padres o tutores durante las actuaciones judiciales. Nota: No se puede suponer que la presencia de los padres sea siempre favorable a la protección de los derechos del niño.</p>
	<p>Velar por que se adopten medidas apropiadas para respetar la privacidad del menor en todas las fases de los procedimientos (por ejemplo, reformas de la ley de procedimiento, cambios en los procedimientos y sedes judiciales, capacitación de la policía, los fiscales y los jueces, directivas y directrices para los fiscales y la policía, representación adecuada de los menores por abogados defensores, educación de los medios de difusión, aplicación del régimen de privacidad por los tribunales).</p>	<p>Se protege la identidad de los menores infractores. Se respeta el carácter privado de los procedimientos de la justicia de menores. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales están al corriente de cómo proteger los derechos de los menores en conflicto con la ley. Los medios de información pública observan el régimen de privacidad.</p>	<p>Causas mencionadas en la prensa en que se revela la identidad del niño que tiene conflicto con la ley.</p>	<p>Cambio en la percepción pública respecto del sistema de justicia y su credibilidad.</p>

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
<p>6. Asegurar que los derechos de los menores estén protegidos en todo el proceso de la justicia penal, incluida la garantía de un juicio imparcial (continuación)</p>	<p>Dar efecto al derecho del menor de apelar de un veredicto o sentencia.</p>	<p>Los menores tienen acceso a representación letrada en caso de apelación. Los tribunales de apelación conocen de las causas contra menores infractores en tiempo oportuno.</p>	<p>Número de apelaciones en que intervienen menores infractores. Número de apelaciones de las que conoce el tribunal. Número de menores absueltos. Número de menores absueltos en alzada. Plazo hasta que el tribunal conoce de la apelación.</p>	<p>Los tribunales de apelación consideran seriamente las causas de menores infractores.</p>
<p>7. Asegurar que los menores sean privados de su libertad a la espera de sentencia solo cuando sea necesario y durante el período más breve posible</p>	<p>Eliminar las demoras innecesarias para adoptar una decisión respecto a un menor en conflicto con la ley (calendario de las causas, instrucción, notificación de testigos, nombramiento de abogados defensores, etc.).</p>	<p>Reducción de las demoras en la tramitación de las causas contra menores infractores. Reducción de las demoras antes de la acusación y el comienzo del juicio. Se dan oportunidades tempranas a los menores para declararse culpables si desean hacerlo. Los menores que están privados de la libertad a la espera de sentencia observan que sus causas se incoan con mayor celeridad. Se reduce el plazo total que necesita el sistema para llegar a una decisión o para decidir la remisión del menor a otra instancia sustituitiva.</p>	<p>Plazo medio entre la detención inicial y la formulación de los cargos. Plazo medio entre la formulación de los cargos y el comienzo del juicio. Edad media de los menores infractores en el momento de las actuaciones. Número de causas pendientes (menores infractores). Número de menores detenidos a la espera de sentencia. Plazo medio de detención preventiva de menores acusados de la comisión de una infracción.</p>	<p>Un sistema judicial más eficiente que no impone penurias innecesarias a los niños y sus familias.</p>
<p>Instituir modalidades sustitutivas de la detención a la espera de juicio o del dictado de sentencia (por ejemplo, la libertad bajo fianza, supervisión de la comunidad, la residencia en una institución de régimen abierto, etc.) y fomentar el recurso a esas modalidades. Velar por que los niños sean evaluados durante su detención. Instituir el examen periódico de las causas de menores detenidos a la espera de sentencia. Crear un sistema de seguimiento de causas para vigilarlas y programarlas de manera más eficiente.</p>	<p>Reducción del número de menores detenidos a la espera de sentencia. Reducción del plazo durante el cual los menores están detenidos a la espera de juicio o sentencia. Formulación de modalidades sustitutivas de la prisión preventiva (libertad bajo fianza, ubicación provisional en hogares, etc.). Velar por que los niños sean evaluados durante su detención. Instituir el examen periódico de las causas de menores detenidos a la espera de sentencia. Crear un sistema de seguimiento de causas para vigilarlas y programarlas de manera más eficiente.</p>	<p>Reducción del número de menores detenidos a la espera de sentencia. Reducción del plazo durante el cual los menores están detenidos a la espera de juicio o sentencia. Formulación de modalidades sustitutivas de la prisión preventiva (libertad bajo fianza, ubicación provisional en hogares, etc.).</p>	<p>Número de menores acusados de haber cometido una infracción que son puestos en libertad (bajo fianza o caución juratoria o bajo la custodia de sus padres) a la espera de sentencia. Número de menores detenidos a la espera de juicio o de sentencia. Porcentaje de menores acusados que están a la espera de sentencia. Número de menores detenidos antes de la sentencia por 100.000 niños en la población general. Número de menores que han cometido otro delito mientras estaban en libertad bajo fianza o caución juratoria. Duración media de la detención a la espera de juicio (clasificada por edad, sexo, zona geográfica, tipo de causa, etc.).*</p>	<p>La detención preventiva de menores se reduce al mínimo. Nota: Hay muchas formas de detención y todas deben tenerse en cuenta en la cuantificación de los efectos directos. Nota: El público suele manifestarse en favor de utilizar en gran medida la detención. Se debe tener presente esa actitud del público y efectuar su seguimiento. Nota: La opinión pública en estas cuestiones es muy importante y puede variar.</p>

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
<p>7. Asegurar que los menores sean privados de su libertad a la espera de sentencia solo cuando sea necesario y durante el período más breve posible (continuación)</p>	<p>Adoptar directrices para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el ministerio público (y quizás también establecer plazos por ley para ciertos procedimientos). Reducir demoras innecesarias en los procedimientos para asegurar que la detención sea lo más breve posible.</p>			
<p>8. Reducir el uso de la detención como pena</p>	<p>Velar por que la pena de privación de libertad se imponga solo como último recurso y durante el período más breve necesario (mediante la reforma legislativa, las enmiendas a la legislación penal, las políticas y directrices sobre sentencias y la formación). Suprimir las condenas de duración indeterminada. Suprimir las penas fijas que no permitan la excarcelación anticipada de los infractores para facilitar su reintegración social. Elaborar programas de libertad anticipada y condicional (con o sin supervisión) con el fin de reducir el tiempo de reclusión de los menores.</p>	<p>Reducción del número de menores condenados a una pena privativa de libertad. Reducción del tiempo durante el cual están detenidos los menores como pena privativa de libertad. Aumentar el número de menores puestos en libertad antes del fin de su condena.</p>	<p>Porcentaje de menores condenados a una pena privativa de libertad (clasificados por grupos de edad y tipo de infracción). Duración de las condenas de detención (clasificadas por tipo de delito y características de los infractores). Tasas de reincidencia por tipo de condena (por edad, sexo y tipo de infracción). Número total de menores detenidos por 100.000 niños en la población general.* Número de menores detenidos en un plazo de 12 meses por 100.000 niños en la población general.* Número de menores puestos en libertad antes del fin de su condena (libertad anticipada o condicional). Número de menores que cometen otra infracción después de cumplir una pena privativa de libertad. Número de menores que cometen una nueva infracción cuando se encuentran en régimen de supervisión condicional.</p>	<p>Reducción del número de menores condenados a una forma de detención. Nota: Se debe hacer un seguimiento diligente de la reacción del público frente a esa política sobre condenas. Nota: Puede haber una mayor tendencia a trasladar a los menores infractores al sistema para adultos (para responder a la percepción de la necesidad de un mayor castigo).</p>
<p>9. Alentar el uso de condenas sustitutivas</p>	<p>Formular una serie de condenas basadas en la comunidad que se puedan aplicar en las causas por infracciones de los menores. Crear una capacidad de supervisión comunitaria (por ejemplo, libertad condicional). Promover el apoyo público a las condenas sustitutivas.</p>	<p>Se condena a los menores declarados culpables a penas sustitutivas (multa, libertad condicional, órdenes de servicio comunitario, restitución, etc.).</p>	<p>Porcentaje de menores infractores condenados que son sentenciados a una pena de libertad condicional. Porcentaje de menores infractores condenados que son sentenciados al pago de una multa. Porcentaje de menores que están detenidos en virtud de orden judicial por no pagar una multa o indemnización.</p>	<p>Cambios en las pautas globales de las condenas. Se hace más hincapié en las condenas basadas en la comunidad. La comunidad participa más activamente en la administración de la condena. Nota: El nivel de apoyo público a las condenas basadas en la comunidad puede fluctuar.</p>

Finalidades de los programas	Objetivos de los programas	Efectos directos deseados	Indicadores para cuantificar efectos directos	Repercusiones
<p>9. Alentar el uso de condenas sustitutivas (continuación)</p>	<p>Velar por que el trato de los menores detenidos sea imparcial y respetuoso de sus derechos, tenga en cuenta el interés superior del niño y sea conducente a su pronta rehabilitación y reintegración satisfactoria.</p> <p>Velar por que las condiciones de detención sean supervisadas regularmente por organismos independientes.</p> <p>Velar por que haya mecanismos de denuncia y un proceso de revisión adecuados.</p> <p>Velar por que los menores estén protegidos contra la violencia y el riesgo de suicidio.</p> <p>Velar por que los menores tengan acceso a la educación, la atención de la salud física y mental, etc. (véanse las normas).</p> <p>Velar por que los menores puedan recibir visitas periódicas de sus padres, tutores y familiares.</p>	<p>Todas las detenciones son lícitas.</p> <p>Mayor protección y seguridad en los establecimientos de privación de libertad.</p> <p>Mejora de los establecimientos para que se conformen por lo menos a las normas mínimas.</p> <p>Los menores tienen acceso a servicios adecuados de atención de salud física y mental durante la detención.</p> <p>Los menores reciben visitas frecuentes de la familia y pueden ponerse en contacto con su familia.</p> <p>Los menores pueden continuar sus estudios o formación profesional durante su detención.</p> <p>Los menores reciben una dieta nutritiva suficiente.</p> <p>Los menores pueden participar en actividades recreativas apropiadas.</p> <p>Se dispone de servicios de apoyo psicológico.</p> <p>Se han adoptado y se observan políticas relativas a las medidas disciplinarias.</p> <p>No se administran penas corporales ni se cometen otros tipos de maltratos físicos contra los menores.</p> <p>Los establecimientos de privación de libertad se inspeccionan periódicamente y pueden ser objeto de inspección por parte de los organismos de derechos humanos y protección del menor.</p> <p>Se mantiene la disciplina del personal.</p> <p>El personal está debidamente capacitado y plenamente consciente de los derechos de los menores.</p>	<p>Porcentaje de menores que están detenidos por no pagar una multa.</p> <p>Porcentaje de menores que no logran completar un período de libertad condicional (a causa de una nueva infracción o el incumplimiento de las condiciones de su liberación).</p> <p>Se ha establecido un sistema que asegura la inspección periódica independiente de los establecimientos de privación de libertad.*</p> <p>Porcentaje de establecimientos de privación de libertad que han instituido mecanismos de quejas.*</p> <p>Se ha establecido un mecanismo para recibir las quejas de los menores detenidos.*</p> <p>Número de defunciones de menores detenidos en un plazo de 12 meses por 1.000 menores detenidos.*</p> <p>Número de menores detenidos que no están totalmente separados de los adultos.*</p> <p>Porcentaje de menores detenidos que han sido visitados por sus familiares, padres, tutores o un familiar adulto o los han visitado en los pasados tres meses.*</p> <p>Número de visitas independientes a los establecimientos de detención.</p> <p>Número de menores que reciben tratamiento médico adecuado en caso de enfermedad.</p> <p>Número de menores que reciben tratamiento médico adecuado por razones distintas de la enfermedad (accidentes, palizas, etc.).</p>	<p>Se han mejorado enormemente las condiciones de detención de los menores.</p> <p>Los establecimientos de privación de libertad están administrados de manera satisfactoria.</p> <p>Se respetan los derechos de los menores privados de su libertad.</p> <p>Los profesionales y el público en general consideran más aceptable la detención.</p> <p>La opinión pública estima que los menores en conflicto con la ley son tratados de manera demasiado benigna.</p>
<p>10. Mejorar las condiciones de detención</p>				

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
II. Mejorar la reintegración social de los menores infractores después de un período de privación de libertad	Ofrecer asistencia e intervenciones, durante la privación de libertad del menor con el fin de prepararlo para volver a la sociedad.	Los establecimientos de privación de libertad disponen de recursos para ayudar a los menores y prepararlos para su liberación.	Infracciones cometidas por menores durante un programa de libertad anticipada.	Se planifican y facilitan debidamente la liberación y la reintegración de los menores a su comunidad.
II. Mejorar la reintegración social de los menores infractores después de un período de privación de libertad (continuación)	Ayudar a los menores a prepararse para cuando recuperen la libertad. Ofrecer programas de libertad diurna para que los menores puedan continuar su educación en un entorno normal. Ayudar a los menores a adquirir una educación y competencias profesionales. Facilitar la reintegración de los menores a la sociedad, en particular a la familia. Formular programas de libertad anticipada (programas de libertad condicional o supervisada) para facilitar la reintegración social de los menores infractores. Elaborar servicios de apoyo después del tratamiento y otros servicios para los menores liberados de un establecimiento (incluso si ya no son menores en ese momento).	Los establecimientos de privación de libertad pueden colaborar con la policía y las organizaciones comunitarias para facilitar la liberación de los menores y su reintegración a la familia y a la comunidad. Es satisfactoria la reintegración social de los menores infractores que se abstienen de cometer nuevas infracciones. Los servicios de protección de menores están preparados para ayudar a los niños que regresan a su comunidad. Se posibilita y facilita la reintegración del niño a la escuela pública. Se presta asistencia a los menores para encontrar vivienda (ubicación) en el momento de su liberación.	Infracciones cometidas por menores en los 12 meses posteriores a su liberación (algunos de ellos serán adultos al fin de ese período). La comunidad acoge a los menores infractores puestos en libertad. Número de niños que regresan a la escuela después de ser puestos en libertad. Tasas de reincidencia de los menores infractores. Duración media de la privación de libertad de menores. Número de menores puestos en libertad antes del fin de su condena (con o sin condiciones especiales y/o supervisión).	Mediante el uso de programas de libertad anticipada y condicional se reducen de manera significativa los plazos de privación de libertad de menores y, de conformidad con las normas vigentes de derechos humanos, se detiene a los menores por el período más breve necesario. Posible reducción del hacinamiento en los establecimientos de privación de libertad y mejoras conexas en las condiciones de privación de libertad. La población acepta y apoya progresivamente los programas de libertad anticipada. Las comunidades están mejor preparadas para aceptar la responsabilidad de facilitar la reintegración de los menores infractores.
	Reforzar la sensibilización y el apoyo de la comunidad respecto de los programas de reintegración (en particular, los programas de libertad diurna, libertad anticipada y libertad condicional).	Se ofrece apoyo financiero a corto plazo a los menores en el momento de su puesta en libertad. Se han autorizado la libertad anticipada y la libertad condicional y se las administra de manera imparcial, con criterios claros para acogerse a esos beneficios. Se toman medidas para velar por la supervisión adecuada de los menores puestos en libertad condicional y ofrecerles apoyo. Se han instituido procedimientos imparciales, claros, exentos de arbitrariedades y discriminación, para disciplinar las infracciones de las condiciones de la puesta en libertad.	Número de niños que completan su condena en la comunidad bajo supervisión. Número de infracciones de las condiciones establecidas para los menores en régimen de libertad condicional.	Se ayuda a las familias a facilitar la reintegración de los menores infractores. Es posible que los incidentes de reincidencia menoscaben el apoyo público a los programas de reintegración. Es posible que el sistema de justicia de menores empiece a invertir sus recursos de otra manera (haciendo más hincapié en las intervenciones comunitarias).

<i>Finalidades de los programas</i>	<i>Objetivos de los programas</i>	<i>Efectos directos deseados</i>	<i>Indicadores para cuantificar efectos directos</i>	<i>Repercusiones</i>
<p>Mejorar la reintegración social de los menores infractores después de un período de privación de libertad <i>(continuación)</i></p>		<p>La policía no crea obstáculos a la reintegración del menor a su comunidad e incluso la facilita.</p> <p>Se establece una comunicación satisfactoria entre los establecimientos de privación de libertad, la policía y las organizaciones comunitarias, incluidas las organizaciones de protección de menores, con el fin de planificar y facilitar la reintegración de los menores a su familia, escuela y comunidad.</p> <p>Los menores sin familia a la cual reintegrarse pueden recibir apoyo para encontrar una ubicación alternativa.</p> <p>La comunidad apoya los programas de reintegración social y comprende su importancia.</p>		

* Parte de la lista de indicadores examinados por un grupo de expertos , que figuran en el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNODC

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

**Centro Internacional de Viena, Apartado Postal 500, 1400 Viena,
Austria**

Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

V.10-57558—Junio de 2011