

**ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LAS PRÁCTICAS PEDAGÓGICO-
RELIGIOSAS Y DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA
POLÍTICA DE ATENCIÓN AL ADOLESCENTE EN CONFLICTO CON
LA LEY EN COLOMBIA**

2009 – 2020

Manuel Alejandro Torres Ángel

Tesis para optar por el título de

**Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales
Contemporáneos**

Universidad Externado de Colombia

Academia diplomática de San Carlos

Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo IAED

2021

Dedicatoria

A todas aquellas personas que han creído en mí

A mis hermanas, A mis amigos

Especialmente a mi madre

Quien siempre ha dado lo mejor

Con las herramientas que la vida le entregó

A los avatares de la vida

A mi esposa, Nubia

Quien con su amor me enseñó a creer de nuevo en la vida,

Y con su sabiduría me ha hecho un mejor ser humano

A mi hija, Amelia

Desde el momento en que naciste y tomaste mi mano,

Cuando huía de mis clases para ir a cuidarte,

Cuando me acompañabas al aula,

Decidí no solo dedicarte este esfuerzo

Sino ofrecerte todo el libro de mi vida

Tabla de contenido

Introducción	5
Contextualización.....	6
Estado del arte.....	11
Problemática.....	18
Objetivos.....	18
Hipótesis.....	19
Marco teórico.....	19
Marco normativo internacional.....	35
Marco normativo nacional.....	37
Metodología.....	49
Capítulo 1 - Los enfoques pedagógico-religiosos y la Nueva Gestión Pública en la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley	51
1.1 Los enfoques pedagógico - religiosos.....	51
1.1.1 Instituciones religiosas en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley.....	51
1.1.2 Concepciones de la intervención.....	55
1.1.3 Relaciones pedagógicas.....	59
1.1.4 Prácticas de fortalecimiento de la espiritualidad.....	59
1.2 La Nueva Gestión Pública.....	61
1.2.1 Gestión contractual.....	61
1.2.2 Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos.....	62
1.2.3 Orientación hacia el rendimiento.....	63
1.2.4 Controlling.....	66
1.2.5 Orientación hacia los ciudadanos/clientes.....	69
1.2.6 Personal.....	70
1.2.7 Técnica de información.....	71
1.2.8 Gestión de la calidad.....	72
Capítulo 2 - La incidencia en el enfoque de derechos de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley	75
2.1 Derechos a la supervivencia y el desarrollo.....	75
2.2 Derechos a la protección.....	82
2.3 Derechos a la participación.....	86
Capítulo 3 – A manera de conclusión. La vitalidad del enfoque de derechos; la tensión entre lo tradicional y lo emergente	89
Referencias	113

SIGLAS

CAE – Centro de Atención Especializado

ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

NGP – Nueva Gestión Pública

ONU – Organización de las Naciones Unidas

RTC – Religiosos Terciarios Capuchinos

SRPA – Sistema de responsabilidad penal adolescente

SNBF – Sistema nacional de bienestar familiar

SNCRPA – sistema nacional de coordinación de responsabilidad penal adolescente

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo plantea un ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LAS PRÁCTICAS PEDAGÓGICO-RELIGIOSAS Y DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL ADOLESCENTE EN CONFLICTO CON LA LEY EN COLOMBIA entre los años 2009 – 2020. Esta incidencia se genera desde diversas perspectivas, tanto internas como externas a la política pública. Sin embargo, esta tesis analizará los enfoques intrínsecos al proceso de implementación de la política, lo que permite que sean susceptibles de ajuste. Estos enfoques fueron reunidos en dos grupos; Los *enfoques pedagógico-religiosos*, que, en el caso colombiano, hacen referencia a la manera en que agrupaciones y congregaciones religiosas intervienen en la atención de los adolescentes en conflicto con la ley. Y la *Nueva Gestión Pública*, como un paradigma emergente que modifica el Estado y sus relaciones con la sociedad.

Con relación al concepto *Incidencia*, el diccionario de la Real Academia de la Lengua indica, en su tercera acepción, que la palabra se refiere a influencia o repercusión. Para el caso del presente estudio, la *incidencia* hará referencia a los *aportes, afectaciones e impulsos* a los derechos de los adolescentes por parte del enfoque religioso y de la nueva gestión pública. En otras palabras, analizar la incidencia al interior de esta política pública es comprender cómo unos factores determinados han moldeado el enfoque de derechos en la política de atención a los adolescentes en conflicto con la ley.

La escogencia de estos enfoques no ha sido algo casual. Es importante agregar que existen dos motivos principales por los que se analizará su incidencia en los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley; a) porque de todos los problemas y dificultades que inciden en los derechos (tales como pobreza, discriminación y exclusión) los enfoques religiosos y de la Nueva Gestión Pública agrupan posibles detonantes desde el interior de la política misma que no han sido estudiados a profundidad, es decir, investigaciones anteriores muestran diversas causas de vulneraciones a los derechos, pero no se ha analizado las que posiblemente tengan su germen en la acción de la política pública. b) porque los enfoques religiosos y de la NGP han sido permitidos e incentivados en la política pública, lo que los diferencia de otros factores externos y permite deducir que son susceptibles de cambio, transformación y/o reforma.

Frente al lugar que ocupa la presente investigación en el universo académico, este documento se distancia de procesos de evaluación de resultados, de costo-efectividad o de impactos, mientras se acerca al análisis de las afectaciones a los derechos de una población determinada, similar a lo planteado en el modelo ético de Acción Sin Daño (del cual se nutre y cuya relación se explica en la metodología), pero sin enfatizar en la dinámica sociocultural de grupos integrados por menores de edad. Por lo tanto, la intención fundamental es aportar en la construcción de nuevas formas de analizar la acción estatal, centradas en los derechos de una población y como distintos enfoques o paradigmas inciden en su materialización y vivencia.

El fenómeno del conflicto con la ley por parte de la población juvenil ha sido tratado desde diversos aspectos; sociales, psicológicos, jurídicos, biológicos. Sin embargo, diversas miradas pueden aportar

al conocimiento de la problemática, por lo que la presente investigación es fundamental para analizar la política pública desde sus tensiones internas y comprender los elementos que afectan el enfoque de derechos.

Con relación a la *Maestría en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos*, esta tesis pretende aportar en el análisis de políticas públicas de tipo social y en la comprensión de un fenómeno de las sociedades contemporáneas; la intervención pública de fenómenos delincuenciales, y en este caso, frente a los adolescentes en conflicto con la ley. Así mismo, esta investigación busca ser interdisciplinar, usando categorías propias de la política, la economía y la sociología principalmente, e integrándolas para hacer un análisis del proceso de implementación de la política pública.

El presente documento consta de cinco (4) partes; en este primer apartado se inicia con esta *introducción*, donde se encontrarán los siguientes elementos; *contextualización del problema* para señalar histórica, teórica y socialmente los elementos en los cuales se desarrolla el problema. El *estado del arte*, donde se refleja la revisión de los documentos que tienen que ver con el tema de investigación. La *problemática*, condensada en una pregunta problema, seguida por los *objetivos* y la *hipótesis*, que se constituye en el eje de la investigación. Posteriormente se encontrará el *marco teórico*, donde se ilustran las teorías, los conceptos y los debates que se viven en su interior. El *marco legal nacional e internacional*, durante el cual se expondrán las principales normas relativas a la política de atención al adolescente en conflicto con la ley. Y la *metodología*, donde se brindan al lector las herramientas que se usarán en el proceso investigativo.

En el segundo apartado se encuentra el capítulo 1 titulado *Los enfoques pedagógico-religiosos y la Nueva Gestión Pública*, donde se ilustran los enfoques en la implementación de la política. En el capítulo 2, se encuentra la *Incidencia al enfoque de derechos*, mientras que en el tercer y último capítulo se observarán las *Reflexiones finales* sobre los impactos, aportes, daños, afectaciones y especialmente, las propuestas del presente documento de investigación para materializar de manera plena el enfoque de derechos en la política pública.

a) Contextualización

Para el presente trabajo es fundamental comprender el contexto en el cual se desarrolla la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley y su enfoque de derechos, así como sus formas de atención y su sujeto de intervención. Por esta razón, la contextualización será vista desde los aspectos histórico y social.

Contextualización histórica

El enfoque de derechos en la atención de adolescentes en conflicto con la ley es una conquista dentro de la historia de los sistemas de justicia juvenil. Las respuestas de los Estados frente a fenómenos de delincuencia juvenil y de actos considerados contrarios a la ley han sido variados;

desde sistemas plenamente punitivos, hasta algunos que señalaban la inimputabilidad de *menor*. Desde la inexistencia de normas para responder a las transformaciones del contexto hasta la consolidación de sistemas diferenciados con herramientas para el tratamiento del infractor (Estos debates y tensiones se observan en la sección *Marco Teórico*). En occidente, los estados se han apoyado principalmente de instituciones caritativas y religiosas, especialmente vinculadas a la religión católica (mayoritaria en Latinoamérica). Estas instituciones religiosas católicas se fundamentan en la encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII de 1891, que señalaría las consecuencias del sistema capitalista sobre las clases trabajadoras y daría el impulso para el trabajo de las comunidades religiosas en las problemáticas observadas en el siglo XIX, tales como el abandono, la marginalidad y la criminalidad.

Para el caso colombiano, la iglesia católica generó instituciones y sistemas educativos, así como formas de intervención de problemáticas sociales, tales como la niñez abandonada o afectada por situaciones en contravía de la ley, todo esto a pesar de la resistencia de los proyectos liberales del siglo XIX, que propugnaban por una separación entre el Estado y la iglesia. Sin embargo, el proceso de la Regeneración y de la constitución de 1886, establecerían a la iglesia católica como la institución fundamental en la relación entre estado y sociedad, señalando que “La religión católica, Apostólica, Romana, es la de la nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social” (Consejo Nacional Constituyente. 1886. Art. 38). Así mismo, la educación quedó bajo su total control, al expresar que “la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica” (Consejo Nacional Constituyente. 1886. Art. 41). Esta posición de privilegio no hubiera sido posible sin el concurso del Partido Conservador, con quien la iglesia tenía una estrecha relación. Sin embargo, es importante aclarar que la iglesia católica constituyó las primeras organizaciones encargadas del cuidado y protección de los más necesitados, ligado al concepto de *Caridad* y con relativa autonomía frente al poder gubernamental, a pesar de cumplir funciones públicas con presupuestos públicos.

En Colombia ha sido diversas congregaciones las que han hecho presencia en la atención a los adolescentes en conflicto con la ley, destacándose la obra de los Religiosos Terciarios Capuchinos, quienes nacieron en España y desde allí construyeron formas de intervención en la población juvenil, experiencia que ha sido llevada en su misión a Suramérica, haciendo presencia en Colombia con instituciones reeducativas, tales como el Centro de Orientación Juvenil Luis Amigó en Cajicá – Cundinamarca, el Centro de Atención al Joven Carlos Lleras en Medellín – Antioquia y la Institución educativa de trabajo San José en Bello – Antioquia. Así mismo, la obra de la fundación Hogares Claret se ha centrado en el acompañamiento terapéutico de poblaciones afectadas principalmente por el consumo de sustancias psicoactivas, siendo este el eje de su intervención desde el año de 1984, cuando se da su constitución jurídica. Otra agrupación que hace presencia en el territorio nacional es la Asociación Cristiana de Jóvenes, parte de un movimiento *Voluntario, Mundial y Ecuménico*, es decir, que propende por la unión de todas las corrientes históricamente divorciadas del cristianismo. Esta organización presenta programas de justicia juvenil centrado en la perspectiva restaurativa y en la reducción del consumo de sustancias psicoactivas, retomando las experiencias de intervención de sus misiones en Asia, África, Europa y América.

Estas instituciones de orientación religiosa generaron sus propios sistemas pedagógicos, los cuales buscaron adaptarse a las transformaciones en la normatividad en la materia y a los requerimientos estatales. Los últimos años del siglo XX vieron cómo se imponía un sistema que analizaba a los adolescentes como sujetos de derechos, sumando prácticas basadas en la justicia restaurativa, que integraran a la comunidad, la sociedad, la familia y el adolescente como corresponsables. Esta corresponsabilidad se define en el artículo 10 de la ley 1098 (2006) como “la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección”, por lo que este concepto será fundamental para comprender la responsabilidad de todos los actores y así dar la base para lo que se denomina *Enfoque de derechos*. A pesar que este enfoque fue impulsado, para el caso colombiano, desde la constitución política de 1991 y la inclusión de tratados internacionales en materia de derechos humanos, solo se logró concretar por medio de la ley 1098 de 2006 conocida como la ley de infancia y adolescencia, y que incluía en su segundo libro el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, una completa guía de principios, procesos e instituciones con las cuales se buscaba consolidar este enfoque en el país. Sin embargo, este enfoque ha presentado diversos retos y dificultades, las cuales provienen de factores extrínsecos a la política pública (aumento en la delincuencia en general, intensificación del conflicto armado, crecimiento de organizaciones criminales y del uso de menores de edad, entre otras) así como intrínsecos (condiciones contractuales, uso de metodologías anticuadas, diversas visiones sobre lo que se entiende por justicia, tensión entre la justicia restaurativa y retributiva, entre otras). Múltiples estudios e investigaciones han procurado ahondar en los factores extrínsecos, mientras que los intrínsecos han sido poco tratados. Ante este panorama, la presente investigación se centra en los factores intrínsecos que inciden en el enfoque de derechos en la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley, focalizando la atención en dos grandes vertientes: los *enfoques religiosos*, sus instituciones, organizaciones, valores y formas de intervención en la política pública, y la *Nueva Gestión Pública*, con sus transformaciones de las relaciones del Estado con la sociedad.

El Estado colombiano ha procurado responder a los retos planteados por esta diversidad de problemáticas, y lo ha hecho usando los postulados de la teoría económica y política del *Neoliberalismo*, que pretende la reducción del rol del Estado y el libre mercado. Esta perspectiva va a entrar en debate con la consolidación del enfoque de derechos, debido a que cuestiona las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos, por lo cual se promueven reformas que modifiquen la relación con la sociedad. Uno de los cambios propuestos se evidenciará en la administración pública, cuya renovación se espera lograr con lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión pública (NGP) es un programa de transformaciones de la estructura estatal, incluyendo lógicas de mercado para dar respuestas a los problemas públicos, impactando las instituciones encargadas de la política social, así como las organizaciones privadas que prestan servicios de reeducación a adolescentes en conflicto con la ley. Este paradigma ha emergido a partir de las crisis de los años setenta en los países industrializados, y en el caso de América Latina, desde la conocida *Década perdida*, donde los países se vieron abocados a transformar sus sistemas económicos,

pasando de un modelo de sustitución de importaciones a las fórmulas del *Consenso de Washington*. Este paquete de reformas incluía modificaciones en la forma en la cual se concebía la acción pública, por lo que se adaptaron principios de la gerencia privada para el manejo de la gestión pública. Para la política de atención a analizar en la presente investigación, la Nueva Gestión Pública ha modificado la relación entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las organizaciones privadas que atienden a los adolescentes en conflicto con la ley, transformando los sistemas de contratación de personas naturales y jurídicas, y los objetivos que deben perseguir los actores involucrados.

Contextualización social

El censo del 2018 en Colombia, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018) brindo datos con respecto a la población y su distribución. A la fecha de la escritura del presente documento, esta institución no cuenta con datos consolidados de la población adolescente (entre 14 y 17 años), y tan solo se conoce que la población total es de 44.164.417 personas (51,2% mujeres – 48,8% hombres), de los cuales el 3,99% son mujeres entre 10 y 14 años y 4,18% son hombres en el mismo grupo de edad. Para el siguiente rango (entre 15 y 19 años) se indica que 4,26% son mujeres y 4,46% son hombres. Esto quiere decir que la población entre los 10 y los 19 años en el censo de 2018 sería de 3'727.618, de los cuales 1'862.113 son hombres mientras que 1'865.505 son mujeres. Para tener información respecto al rango de edad comprendido entre los 14 y los 17 años, se hace necesario usar la información de las proyecciones por edades simples, en las cuales se indica que, para el año 2018, la población estimada entre los 14 y los 17 años es de 3'405.016, de los cuales 1'739.478 son hombres y 1'665.538 son mujeres.

Con relación a los adolescentes en conflicto con la ley, según el Observatorio de Bienestar de la Niñez del ICBF (2019), desde el año 2007 hasta el 30 de junio de 2018, han ingresado 251.455 adolescentes al sistema de responsabilidad penal adolescente, de los cuales 221.713 son hombres y 29.744 son mujeres. Con respecto a las edades de los adolescentes vinculados, 92.736 se encuentran en los 17 años, 76.991 en los 16 años, 49.083 en los 15 años y 25.322 en los 14 años. Frente a las causas de su ingreso al sistema, el 36,32% fue por hurto, el 26,81% por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, el 8,51% por lesiones personales, el 5,93% por fabricación, tráfico o porte de armas de fuego, el 4,03% por violencia intrafamiliar, el 2,6% por daño en bien ajeno, el 2,18% por homicidio, el 1,96% por acto sexual con menor de 14 años y el 1,92% por violencia contra servidor público.

Estas cifras muestran que, hasta el año 2018, 249.056 adolescentes ingresaron al sistema, es decir un 7,31% del total de adolescentes entre los 14 y los 17 años. Sin embargo, es necesario aclarar que las cifras poblacionales son proyecciones del censo de 2005, por lo que los datos no son exactos.

Sin embargo, los datos solo muestran una cara de la realidad de los adolescentes contemporáneos. Esta generación presenta determinadas características que la hacen única y que es necesario comprender para dimensionar el fenómeno de los adolescentes en conflicto con la ley. Los adolescentes de hoy en día podrían considerarse los hijos de la *era del vacío*, retomando el término de Lipovetsky (1986) quien analizó los cambios en la sociedad y en los procesos de individualización

que trajeron las últimas décadas del siglo XX. Para este autor, la cultura postmoderna ha traído consigo transformaciones radicales en el individualismo y en sus relaciones con la sociedad, el entorno y los modos de producción, lo que conoce como *procesos de personalización*. Esto ha generado un individuo caracterizado por la apatía, la indiferencia, el narcisismo y el vacío. Tales rasgos han llevado a que la población joven sea víctima de la *violencia Hard* que presenta dos caras; la del suicidio y la de la criminalidad. Estos son consecuencias de un aumento en la fragilidad y la vulnerabilidad,

“Los jóvenes, hasta entonces relativamente preservados de los efectos autodestructivos del individualismo por una educación y un enmarcamiento estables y autoritarios, sufren sin paliativo la desubstancialización narcisista, son ellos quienes representan ahora la figura última del individuo desinsertado, desestabilizado por el exceso de protección o de abandono y, como tal, candidato privilegiado al suicidio” (Lipovetsky, 1986, p. 212)

Esta generación desencantada busca descubrir el mundo generando espacios propios, especialmente aquellos que no tenga que compartir con adultos y que se erigen como lugares de libertad; allí puede *levantar*, hacer *recocha* y lucir lo último en moda (Castañeda, 1995). Esto se suma a la transformación que se evidencia de lo público y lo privado, acrecentado con la masificación de las tecnologías de la información y la comunicación. La socialización se ha pasado al mundo de lo público, así como la sexualidad, y las redes sociales pueden desde exaltar e idolatrar a alguien, hasta destruir y aniquilar moralmente. Así mismo, el internet ha pasado a ser el mejor amigo de los adolescentes, desplazando al televisor como compañero desde la generación Baby Boomer. La red provee información inmediata, diversa y en todo tipo de lenguaje, siendo el más accesible el audiovisual promovido por un nuevo grupo de aventurero digital; el Youtuber, así como produce un nuevo icono del narcisismo de la era de la información; el Influencer. Estas figuras serán el nuevo héroe, ídolos de lo absurdo cuyo fin es divertir, a diferencia de los paladines de la justicia que inspiraron la imaginación en el siglo XX.

Otro elemento que es importante tener en cuenta, es el relativo a los efectos del conflicto armado en la niñez colombiana. Hernández y Ruiz (2008) indican que hay seis tipos principales de implicación de esta población con prácticas ligadas al conflicto; Involucrados directamente (mediante reclutamiento y vinculación), pérdida de patrimonio (por desplazamiento forzado), presenciar actos violentos y pérdida de familiares (por asesinato de familiares, pérdida total de la familia y presencia de torturas y masacres), afectación a infraestructura y bienes protegidos (ataque o involucramiento de escuelas y hospitales), afectación física, moral y psicológica (por asesinato, ejecuciones extrajudiciales, masacres, víctimas de minas antipersonales, lesiones personales, secuestro, violencia de género, desaparición forzada, tortura, tratos crueles, desaparición forzada, detención arbitraria) y restricciones al libre desarrollo de la personalidad (por controles al vestuario y los accesorios, limitaciones a la expresión y organización, restricciones a la movilidad y estigmatización por familiares vinculados a actores armados) (p. 33). Retomando lo planteado por las autoras, entre 11000 y 14000 menores de edad han estado vinculados a grupos al margen de la ley, evidenciando también adolescentes que han sido usados por la fuerza pública como informantes o espías. Así mismo, los adolescentes han sido afectados por situaciones de desplazamiento forzado, siendo el tercer grupo etario por número de expulsados de su territorio, según cifras de la Red nacional de

información de la Unidad de Víctimas (2019), llegando a un total de 2.001.459 personas desterradas que al momento del hecho tenían entre 12 y 17 años.

En otro sentido, el conflicto fortalece un imaginario belicista, en el cual las armas y la violencia en general se ve como una forma de vida válida, y una manera de obtener aquello que por vía legal se torna imposible. Esto se acrecienta con fenómenos como el *sicariato*, que desde la época del cartel de Medellín utilizó cientos de jóvenes como asesinos a sueldo.

Sin embargo, el desencanto generado entre la población joven también ha fortalecido su rol como transformador de la realidad. Para el caso colombiano, se han evidenciado manifestaciones juveniles con incidencia desde la época de la colonia, así como en los movimientos independentistas de los siglos XVIII y XIX. Para Reina Rodríguez (2018) la “juventud noble del reino” impulsaron la independencia nacional a partir de su apropiación de los Derechos Universales del Hombre, así como la “generación trágica” entregó su vida en pro de la consolidación del proyecto nacional durante la llamada Patria Boba. Aunque para esta época, la participación juvenil se relacionaba mayoritariamente con su reclutamiento para la guerra, durante el siglo XX se verá la expansión de estructuras juveniles, tales como el movimiento estudiantil, con el Primer Congreso Gran Colombiano de 1909 como punto de inicio, y el cual planteaba la necesidad de reunir a todos los movimientos estudiantiles de Latinoamérica (Reina Rodríguez, 2018, p. 46). A esta expresión se sumarian, a lo largo del siglo XX, organizaciones Híppies, Feministas, Nadaístas, Punk, Metal, entre otras banderas juveniles cuya huella persiste hasta nuestros días.

Para el caso de Bogotá, según el IDEPAC (2019) se han caracterizado 739 organizaciones juveniles para el año 2016, las cuales cuentan con cobertura local, nacional e internacional, y agrupados principalmente en torno al arte, el feminismo, el medio ambiente, el uso de la bicicleta, las barras futboleras, la artesanía, el animalismo, los movimientos LGBTI, el adulto mayor, las víctimas del conflicto, entre otros temas. Es importante destacar que la consolidación de formas organizativas juveniles y su expansión durante las últimas décadas, da muestras de la resiliencia de esta población y de su capacidad como gestor de la transformación social, algo que debe reconocerse y apropiarse en todo programa de responsabilidad penal adolescente.

Llegado a este punto, podemos agregar que la juventud no ha sido ajena ni a las grandes problemáticas del país ni a la búsqueda de soluciones. Se ha evidenciado su capacidad de organización en cada momento de la historia nacional y ha mostrado su fuerza creativa, a pesar de los fenómenos que han afectado su supervivencia y su desarrollo.

b) Estado del Arte

El presente estado del arte tiene la intención de señalar los aspectos fundamentales de los documentos que han tratado el tema de la política de atención al adolescente en conflicto con la ley. Es importante indicar que fueron revisados textos, tesis y artículos con información relevante para la

presente investigación, los cuales han sido agrupados en tres tipos de documentos; *desde arriba, desde abajo e integrales*.

- a) Hemos denominado documentos “desde arriba” a los análisis jurídicos, los cuales son preponderantes en la comprensión del SRPA, especialmente trabajos sobre la manera en que se ajusta el sistema y sus sanciones con los principios de la justicia restaurativa.
- b) Los análisis que denominamos “desde abajo” se generan principalmente en el seno de la sociología, la gerencia, el trabajo social, los estudios culturales y la psicología, y pretenden comprender la situación de los adolescentes objeto de estudio, así como su relación con el poder, con las prácticas pedagógicas y con los operadores del sistema. Así mismo, en esta perspectiva se inscriben diagnósticos de la situación física y mental de los adolescentes en conflicto con la ley, especialmente desde la medicina, la nutrición, la psiquiatría y la psicología.
- c) Observamos un tercer grupo de documentos, los denominados “estudios integrales”, los cuales cuentan con más perspectivas de análisis. Estos son los textos producidos por instituciones como la Procuraduría, Fiscalía, defensoría del pueblo y la Comisión de Evaluación del Sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Sin embargo, cuentan con un sesgo institucional, además que realizan propuestas cuya pertinencia debe ser validada. Así mismo, no se evidencian actualizaciones de los análisis, por lo cual se desconoce el panorama actual y si las instituciones han tomado medidas para resolver las problemáticas encontradas.

Documentos desde arriba

Uno de los documentos guía y que pretende convertirse en la guía metodológica de la política lo realiza el Ministerio de Justicia en el año 2015 y el cual se denomina *Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes; Hacia la protección integral y la justicia restaurativa*, cuyo lenguaje se caracteriza por ser de carácter pedagógico y esquemático, y su pretensión es ser el lineamiento de política pública. La estructura, a partir de unidades temáticas, pretende ser “transversal en el sentido de que asume con rigor el carácter pedagógico, específico, especializado y diferenciado que debe tener el sistema de responsabilidad penal de adolescentes (SRPA)” (Ministerio de Justicia, 2015. Pág. 11). Sin embargo, a pesar de que el documento realiza un extenso recorrido por la estructura conceptual del sistema y por el contenido del SRPA, el texto se enfoca en el análisis de los mecanismos de justicia restaurativa, algo comprensible a saber que el autor es el ministerio de justicia y su viceministerio de política criminal y justicia restaurativa, lo que da luces de la perspectiva del documento. Sin embargo, constituye una fuente importante para analizar el sentido que le da al sistema uno de los organismos más importantes para su desarrollo y que para la procuraduría está llamado a ser el ente rector del SRPA.

En consonancia con la mirada judicial del sistema, se encuentra la tesis *Análisis de las sanciones del sistema de responsabilidad Penal para adolescentes a la luz de la justicia restaurativa*, realizada en la facultad de ciencia política y gobierno de la Universidad del Rosario, la cual presenta un análisis conceptual de las seis (6) sanciones del SRPA, y junto con la aplicación de instrumentos de investigación en dos

grupos focales, pretende comprender en qué nivel la implementación del sistema se acerca al ideal de justicia restaurativa y como ésta se encuentra interiorizada en adolescentes objeto de intervención en Tunja y Turbaco. Este trabajo señala que las sanciones que deberían enmarcarse en el concepto de la justicia restaurativa, en realidad se alejan de él, algo observable en la ausencia de encuentros entre víctima y ofensor, la visión completamente punitiva del sistema, la ausencia de retribución económica y/o la reparación del daño, por lo que la deficiente aplicación de este tipo de justicia se establece como una posible causa de la reincidencia de los adolescentes. Así mismo, indica una dificultad en los procesos de investigación del SRPA *desde abajo* y con contacto directo con NNA, debido a que es necesario el permiso del defensor de familia, y así evitar re-victimizaciones.

Así mismo, el documento *El sistema de responsabilidad penal de adolescentes en Colombia: problemas sancionatorios, penitenciarios y Procesales* presenta un análisis del marco jurídico nacional e internacional del SRPA, así como del aspecto sancionatorio y penitenciario, realizando una completa descripción jurídica de las sanciones que aplican a los adolescentes, de los problemas procesales en el sistema y de las discusiones que desde el derecho se han dado para modificar la edad de imputabilidad del adolescente y para endurecer las penas, lo que denomina “populismo punitivo”. Este concepto es desarrollado y ampliado en varios artículos, además de agregar perspectivas jurídicas de análisis, como en *El sistema de responsabilidad penal para adolescentes: la expansión de la punibilidad en el neopunitivismo colombiano*, donde se describe un sistema que ha fracasado en su fin pedagógico y no ha logrado aprender de los errores ya señalados por el derecho penal colombiano, o en *Sistema de responsabilidad Penal para adolescentes En el marco de la justicia Restaurativa, desde el año 2006 en Colombia*, Escrito por Santiago Caro y en *Análisis de la Justicia Restaurativa en Materia de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia*, el cual se realiza desde la perspectiva de los funcionarios, entre otros. Estos documentos ilustran los debates, las discusiones y las propuestas realizadas desde el mundo jurídico, siendo pocos los documentos que se enmarcan en el desarrollo de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley.

Documentos desde abajo

La tesis “*Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; Un Estudio de Caso desde el Enfoque de Capacidades de Martha Nussbaum*” va en consonancia con la perspectiva desde abajo, debido a que pretende comparar los ejes temáticos del enfoque de capacidades de Martha Nussbaum con las situaciones descritas por un grupo de adolescentes pertenecientes a la modalidad de atención en medio semicerrado del SRPA, evidenciando en qué manera se desarrollan o se relegan tales capacidades desde la institucionalidad. El mayor aporte de este trabajo de grado es la identificación, mediante un trabajo de campo, de dificultades en la implementación de la política pública y de los retos que presenta para la generación de nuevos imaginarios y proyectos de vida en los adolescentes intervenidos, especialmente por la no existencia de lineamientos acordes a las capacidades consideradas importantes para su desarrollo integral, como lo son la integridad física, el relacionamiento con otras especies, el juego y el control sobre el propio entorno. Sin embargo, en la metodología se indica que el trabajo fue realizado a partir de las entrevistas a seis (6) adolescentes

asistentes al centro de Sasaima, lo que es una muestra reducida y de la cual no podemos asegurar que haya sido tomada al azar y que presente diversidad de posturas.

En este sentido, el documento *Incidencia de los modelos del sistema de responsabilidad penal Para adolescentes (srpa) en el desarrollo integral del Adolescente del centro forjar suba, zona norte, desde la Gerencia social* ilustra un trabajo de campo en el cual se analiza la manera en que los adolescentes de un programa del SRPA no privativo de la libertad observan su propio proceso y como califican la intervención de la cual son objeto. Esta investigación se realiza mediante una encuesta, de la cual no se logran hacer análisis concluyentes, debido al tamaño de la muestra y al estilo de las preguntas, por lo que no se logran dar elementos que permitan aplicarse a otros adolescentes pertenecientes a otros programas. A pesar de ello, los resultados ilustran como los miembros del grupo dudan en la manera en que el programa les dará un cambio positivo en sus vidas y en la construcción de proyectos de vida, así como las dificultades para establecer los derechos que se le han restituido o no durante el proceso. Así pues, paralelo a las dificultades encontradas en el documento, podemos señalar que va en consonancia con otros textos, en los que es claro que las medidas del SRPA presentan dificultades en la restitución de los derechos del adolescente en conflicto con la ley y en que estos derechos sean materializables y visibles durante el proceso de intervención.

Documentos integrales

El documento base de la política pública es el Conpes 3629 de 2009, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y mediante el cual se prevén las “acciones de mediano plazo, teniendo en cuenta que el SRPA finalizó su proceso de implementación, en el territorio nacional, el primero de diciembre de 2009. En este contexto, es necesario analizar su comportamiento y valorarlo en el horizonte de fortalecer la oferta institucional para la atención del adolescente vinculado al SRPA” (DNP, 2009. Pág. 2). Este texto observa los referentes nacionales e internacionales, especialmente en términos jurídicos y de derecho internacional, mediante los cuales se llega al enfoque de derechos que sustenta la política. Asimismo, el documento realiza un diagnóstico del proceso de implementación del sistema de responsabilidad penal, a saber, que la política se realizó en 2009, tres años después de la expedición de la ley 1098 de infancia y adolescencia. Por ello, el eje del diagnóstico es señalar las dificultades que ha tenido que afrontar la implementación gradual, la cual consta de seis (6) fases, desde 2006 en las ciudades consideradas más importantes (Bogotá y Cali), pasando por ciudades intermedias, hasta llegar a los municipios donde los distritos judiciales presentan menor desarrollo y fortalecimiento. La política identifica un problema central “Se evidencia la necesidad de armonizar y adecuar la oferta institucional, nacional y territorial, del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que debe tener un carácter especializado, pedagógico y diferenciado, con el fin de responder a las particularidades de los adolescentes vinculados al Sistema” (DNP, 2009. Pág. 33). Como causas de este problema, el documento plantea cinco (5) ejes problemáticos, los cuales son: I) los programas y servicios implementados enfrentan retos de cobertura, calidad y pertinencia; II) insuficiente recurso humano especializado, del orden nacional y territorial, para operar el SRPA; III) limitada articulación y coordinación, sectorial y territorial, de las entidades que hacen parte del SRPA y de éste con otros sistemas garantes de los

derechos de los adolescentes; IV) escasa apropiación de las responsabilidades de las entidades territoriales en el SRPA y ejercicio efectivo del principio de corresponsabilidad y V) ausencia de un sistema de información que permita hacer compatible la información de las entidades del SRPA. Estos cinco ejes y la descripción de cada uno, será importante para establecer hipótesis al interior del presente trabajo. Sin embargo, se encontraron otros problemas y además se evidencian que algunos han recibido intervención por parte de las entidades competentes, lo que permitiría la posterior reevaluación de las hipótesis. Es importante señalar que la política también contempla una serie de recomendaciones, algo común en varios de los documentos revisados, que plantean mecanismos para acercar la realidad de la implementación de la política pública al enfoque de derechos planteada en la ley.

El documento que plantea las recomendaciones más extensas, puntuales y aplicables a cada uno de los aspectos de la política de atención al adolescente en conflicto con la ley, es el *Informe de vigilancia superior al sistema de responsabilidad penal para adolescentes*, realizado por la procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, oficina de la Procuraduría General de la Nación. En este texto se indica la reglamentación que guía el actuar de la procuraduría en el sistema de responsabilidad penal adolescente, así como las funciones y los criterios de intervención del Ministerio Público. Así mismo, diagnostican al sistema entre los años 2010 y 2011, haciendo énfasis en la estructura, la cobertura y las actuaciones que realizó, durante este periodo, cada una de las entidades que componen el SRPA, tales como la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. En este apartado se describen las dificultades de articulación al interior de la política, especialmente al momento de comprender la línea existente entre el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (proceso judicial y administrativo encargado de impartir justicia y establecer sanciones) y el Sistema de Bienestar Familiar (encargado de brindar la protección y la restauración de los derechos a los menores de edad en conflicto con la ley), siendo uno de los mayores culpables de la falta de armonía institucional la no existencia de un ente rector de la política, aunque es en este apartado donde se realizan recomendaciones por cada entidad, teniendo en cuenta su campo de acción durante la implementación del sistema. En la parte final del documento se explica y analiza el piloto de vigilancia superior en el Distrito Capital, en el cual se describen los servicios que se prestan para la realización de las seis sanciones contempladas en la ley y las condiciones en las cuales se encuentran durante las visitas del equipo de la procuraduría, así como el modelo de atención y su impacto en la población objetivo. Este ejemplo de vigilancia ilustra una serie de dificultades en la aplicación de la política y, especialmente, en las instituciones que prestan los servicios del SRPA en el distrito capital, entre ellos se destacan; la dificultad de establecer el campo de acción entre el SRPA y el SNBF, los problemas de diferenciación entre sanciones, la ausencia de la orientación pedagógica y restaurativa, deficiencias de infraestructura, decisiones inadecuadas en el proceso terapéutico y reeducativo, entre otros. Sin embargo, el informe realiza una investigación centrada en la perspectiva de las instituciones y de los operadores, así como en la revisión de los documentos oficiales de cada institución y de ICBF, por lo que la voz de los

adolescentes sujetos a las medidas queda en silencio y no se evidencia durante el diagnóstico y las propuestas de mejora.

Estas propuestas se suman a las problemáticas reconocidas y las alternativas de acción planteadas por la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, las cuales se encuentran en el texto *Informe de la Comisión de Evaluación del Sistema de responsabilidad penal para adolescentes Artículo 110 de la ley 1453 de 2011*, entregado al entonces presidente de la cámara de representantes, el congresista Simón Gaviria, en diciembre de 2011. En él se realizan diez (10) propuestas generadas a partir de igual número de falencias detectadas, con el cual pretenden que se realicen ajustes legislativos e impactos en los lineamientos de ICBF para el adecuado desarrollo de la política. A pesar que frente a los documentos anteriores se encuentran varias convergencias y puntos en común, existen algunas diferencias, siendo el punto menos coincidente y que revierte de importancia capital el *quien* debe ser el ente rector del sistema de responsabilidad penal, ausencia a la que se atribuyen los problemas de coordinación y articulación en el tema. Es importante señalar que el documento indica que de las diez (10) propuestas, dos (2) requieren ajuste legislativo, lo que dificultaría que este sea resuelto en el corto o mediano plazo. Sin embargo, el resto podría ser susceptible de modificación mediante lineamientos a los programas. Así mismo, a cada aspecto crítico identificado le corresponden una serie de acciones propuestas. A pesar de la claridad del documento, éste no controvierte al sistema de responsabilidad en sí, y a diferencia de otros documentos, no ve como crítica la coexistencia de un modelo de enfoque de derechos con un paradigma anterior, el que la ley 1098 estaba llamada a enterrar. Sin embargo, este documento y el informe de la procuraduría fueron realizados en el año 2012 y 2011 respectivamente, por lo que es necesario validar si las problemáticas analizadas persisten y si las soluciones planteadas gozan de validez.

Uno de los documentos que refleja de manera más clara las dificultades que enfrentan los adolescentes en conflicto con la ley, específicamente aquellos en medida de privación de la libertad, es *Violaciones a los Derechos Humanos de adolescentes privados de la libertad*, de la Defensoría del Pueblo del año 2015, donde esta entidad visitó Centros Transitorios (CETA), Centros de Atención Especializada (CAE) y Centros de Servicios Judiciales para Adolescente (CESPA), con la intención de verificar las condiciones de derechos humanos de quienes allí se encuentran internados. El documento lista las vulneraciones de las que son víctimas los adolescentes en conflicto con la ley, tales como: a) maltrato al momento de la captura b) presión para que los adolescentes se allanen a los cargos c) inobservancia del derecho a ser escuchado en audiencia d) ausencia de seguimiento e) inexistencia de prácticas restaurativas f) ausencia de aplicación del principio de oportunidad g) exagerada aplicación de privación de libertad en situaciones no previstas h) maltrato por parte de los educadores i) Suministro de alimento insuficiente y de baja calidad j) deficiente atención en salud k) planes de trabajo, alternativas académicas, deportivas y de formación vocacional que no responden a las necesidades del adolescente l) aislamiento en celdas de castigo m) suspensión de visitas n) prohibición de manifestaciones de afecto o) déficit en atención terapéutica p) tratamientos farmacológicos generalizados p) ausencia de separación real entre menores y mayores de edad. Este documento se convierte en uno de los insumos fundamentales de la presente investigación, al contar

con información primaria, producto del trabajo de campo en centros de responsabilidad penal adolescente, no solo a partir de la observación directa, sino también mediante la aplicación de encuestas y entrevistas a grupos focales.

En una vía novedosa y con un análisis de las relaciones de poder en el sistema encontramos el trabajo de tesis de Wilson Mellizo (2014) *Estudio de prácticas educativas con jóvenes transgresores de la ley penal: Modos de gubernamentalidad, biopolítica del poder*, que a partir de un estudio de caso en el Club Amigo Trinidad Galán modalidad Libertad Asistida, realiza un análisis del SRPA desde una perspectiva poco trabajada; la relaciones entre la instauración de la gubernamentalidad propia del programa y los mecanismos de resistencia y confrontación de los adolescentes, realizándolo no solo desde la voz de la institucionalidad (algo común en gran parte de los documentos) sino también desde el discurso, las expresiones y las representaciones de los jóvenes infractores, lo cual nos brinda elementos adicionales frente a otros documentos. En este sentido, el encuentro de los discursos y de las vivencias de quienes hacen parte del club, permiten identificar diversos conflictos que, aunque no existe evidencia que puedan ser aplicables a la totalidad del SRPA, nos aportan en la construcción de hipótesis de trabajo. Por ejemplo, se señala como la lógica neoliberal ha mercantilizado la práctica educativa, convirtiendo al adolescente en conflicto con la ley en un *cliente*, por el cual el ICBF paga por un *cupo* que debe ser *fidelizado*, deshumanizando al joven y convirtiendo su proceso en una batería de indicadores inscritos en carpetas cuyo llenado copa las labores del personal. Así mismo, se muestran elementos en la atención que son propias del paradigma tutelar, acompañado de discursos de moral religiosa, algo que es posible que perviva en gran parte del SRPA, debido al rol que juegan instituciones cercanas a iglesias como prestadoras de servicios.

Del mismo autor, y con la intención de realizar un análisis integral y cualitativo de la política, encontramos el artículo *Política Pública de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley*, que hace parte del libro *Acción sin daño, políticas públicas y construcción de paz (1989 - 2010)*, donde se describen los antecedentes de la política y los documentos, tanto internacionales como nacionales, que regula la acción e intervención frente a los adolescentes infractores. Así mismo, se indican las características de la política pública de atención, sus sanciones, rutas de atención, entre otros elementos que aportan a la comprensión del funcionamiento del sistema. Sin embargo, es la última parte la que revierte mayor importancia para la presente investigación, al analizar la política desde el enfoque de acción sin daño, desde el cual se pretende comprender el daño realizado por los mecanismos de acción o inacción institucionales, los cuales generan discursos segregadores que no permiten la inclusión de los excluidos. Así pues, la política se debate entre mensajes *éticos, mercantiles o científistas*, que ilustran la dificultad de implementación de la política acorde a sus propios objetivos y su principio de la protección integral.

El proceso de revisión documental ha permitido identificar diversos problemas, soportados en los procesos investigativos previos y en la argumentación de los documentos oficiales, los cuales han sido agrupados en seis (6) tipos de macro-problemáticas:

- 1) El choque de las doctrinas y de los paradigmas en el SRPA, donde se encuentran elementos de los enfoques religiosos, la doctrina de la protección integral, principios del neoliberalismo y el mercado de lo social.
- 2) Dificultades de implementación de las sanciones, tales como; concentración de medidas según la oferta territorial, problemas de pertinencia y cobertura, recursos y oferta insuficiente, inconvenientes técnicos, infraestructuras inadecuadas, sobrecupo y otras violaciones a los derechos humanos de los adolescentes en conflicto con la ley.
- 3) Dificultades del sistema de información y de los esquemas de seguimiento y monitoreo.
- 4) La tensión entre la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley y el sistema nacional de bienestar familiar, especialmente por su articulación, definición de campos de acción y establecimiento del modelo de intervención, y el impacto de esta tensión en los derechos fundamentales de los menores de edad intervenidos.
- 5) Ausencia de enfoque preventivo de la criminalidad juvenil, agrupando mayores esfuerzos en lo punitivo y lo represivo.
- 6) Dificultades de la intervención psicosocial, de la vinculación familiar y de las víctimas.

La identificación de estas macro-problemáticas nos da luces sobre; a) las ausencias teóricas que existen frente al tratamiento del problema. b) Un número reducido de análisis integrales y que abarquen el desarrollo de la política pública. c) la necesidad de comprender las limitaciones que ha tenido la política pública para su desarrollo acorde con el paradigma de la protección integral. d) se han realizado diagnósticos sobre los enfoques que conviven al interior de la política, pero tales han sido aislados y no analizan la relación entre ellos y su incidencia en los derechos de los adolescentes.

c) Problemática

¿En qué medida los enfoques religiosos y la Nueva Gestión Pública impactan el enfoque de derechos en la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley?

d) Objetivos

Objetivo general

- Analizar como las prácticas pedagógico-religiosas y de la nueva gestión pública inciden en el enfoque de derechos y en los procesos de intervención de los adolescentes en conflicto con la ley.

Objetivos específicos

- Identificar las practicas del enfoque pedagógico-religioso y de la nueva gestión pública en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley
- Caracterizar los principales elementos de la política pública desde el enfoque de derechos

- Analizar las tendencias evidenciadas en el enfoque de derechos, los impulsos y las resistencias a su consolidación.

e) Hipótesis

Los enfoques pedagógico-religioso y de la Nueva Gestión Pública inciden en el enfoque de derechos de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley, generando tensiones, resistencias e impulsos en su consolidación.

f) Marco Teórico

En esta sección se desarrollará el Marco teórico, el cual “constituye un corpus de conceptos de diferentes niveles de abstracción articulados entre sí que orientan la forma de aprehender la realidad. Incluye supuestos de carácter general acerca del funcionamiento de la sociedad y la teoría sustantiva o conceptos específicos sobre el tema” (Boniolo, Dalle, Elbert & Sautu, 2005, p. 34)

Para comprender este corpus en el presente documento se desarrollarán cinco grupos teóricos; El primero muestra las discusiones frente al fenómeno de la *desviación y la delincuencia*, el segundo corresponde al desarrollo del *enfoque de derechos*, el tercero es el análisis de la *Nueva Gestión Pública*, mientras que el cuarto hace referencia a los elementos teóricos alrededor de lo que denominamos *enfoques religiosos* en la política de atención a adolescentes en conflicto con la ley. Por último, se señalarán los elementos del *análisis de política pública* que serán usados en el presente documento de investigación.

- Entre la desviación y la delincuencia

Términos como desviación social, delincuencia, criminalidad juvenil, entre otros, hacen referencia al fenómeno en el cual los jóvenes controvierten los principios morales, legales y sociales en un contexto histórico específico.

Uno de los contextos en los cuales el fenómeno se vuelve un problema social contemporáneo es el paso de la sociedad disciplinaria a la sociedad de control. La sociedad disciplinaria, propia del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX y que emerge junto con el capitalismo de libre mercado, sumergía al “individuo en reglamentos y normas que masifican la singularidad, la individualidad y exigen una sumisión y sometimiento a los ideales culturales propuestos, produciendo subjetividades homogéneas, sumisas y dependientes, o por el contrario brotes de rebelión masivos” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999b, p. 46) sin que los jóvenes y adolescentes fueran ajenos a estas formas de control. Estas normas se erigen como valores universales, con instituciones para encerrar a quienes se rebelen contra ellos, señalándolos de locos o delincuentes. Desde la segunda mitad del siglo XX se observa el paso a la sociedad de control, donde el Estado deja de ser el depositario de unos valores homogéneos, y la mirada se centra en la individualidad y la

subjetividad. Es por esto que se pasa de una visión centrada en el castigo como respuesta a la delincuencia al análisis de las razones y situaciones que llevan a un individuo a cometer delitos, es la “Psicologización de lo social. Se trata no de castigar los hechos sino de comprender los motivos de la conducta” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999b, p. 47). Sin embargo, esto no resolvería ni las desigualdades ni la exclusión, y el fenómeno se vería impactado por la globalización económica y la retirada que ésta exige del estado en temas de atención y política social. De esta manera, el ocaso del siglo XX vería una crisis en instituciones sociales y políticas, tales como la familia, la escuela y el Estado, así como la visibilización de espacios paralelos donde los jóvenes se empiezan a sentir de nuevo integrados, esta vez a grupos de pares. Estas agrupaciones serán conocidas de múltiples maneras, según su grado de organización, cantidad, jerarquía, tales como los combos, las bandas, los parches, las pandillas, entre otros, los cuales realizan actos que buscan reforzar su identidad individual y de grupo, y que pueden desafiar normas sociales y jurídicas.

A pesar del impacto social del problema, es decir las causas y consecuencias de rivalizar con un sistema de normas hegemónico, no es posible contar con una única definición sobre el fenómeno, especialmente porque son múltiples las perspectivas, momentos y disciplinas que han abordado el problema. Diversos estudios que recorren desde la sociología, la filosofía y la criminología, han intentado establecer no solo que es, sino cuales son las causas del comportamiento transgresor. Hay vertientes de la psicología donde se describe el fenómeno como “un subconjunto de conductas desviantes que violan las reglas por imprudencia, interés, renegación o desafío” (Doron & Parot, 1998, p. 153). Otras, desde la sociología, indican que la delincuencia juvenil es “la constituida por los actos antisociales de los niños o personas menores de edad. Tales actos pueden estar específicamente prohibidos por la ley o ser interpretados como delitos” (Pratt, 1997, p. 82). En el caso colombiano, la ley 1098 de 2006 ha establecido que los “Delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible” (Congreso de la república de Colombia, 2006. Art 139) constituyen la base de lo que se considera para nuestra legislación una trasgresión objeto de responsabilidad penal para adolescentes.

Sin embargo, la definición del fenómeno no es algo menor, y tiene relación directa con el tipo de respuesta e intervención. Para comprender como estas definiciones entran en conflicto y generan formas particulares de entender la realidad, retomaremos el análisis realizado por Venceslao Pueyo (2012) con relación a las teorías de la desviación social, donde ubica tres cuerpos teóricos; las teorías funcionalistas, las teorías de las subculturas criminales y la teoría del etiquetaje, también conocida como *labelling approach*.

En el caso de las *teorías funcionalistas*, uno de los mayores expositores sería Emilio Durkheim, quien introduciría el concepto de Anomia, entendiendo esta como “la tendencia transgresora de las reglas, tanto a nivel colectivo, cuando una crisis severa de la estructura social rompe las normas existentes y unas nuevas normas aún no se consolidan, o también a nivel individual cuando las normas no se cumplen de manera permanente” (Reyes, 2008, Parr. 1), atendiendo esta definición a una sociedad que no puede desprenderse de los actores delictivos, y que es parte fundamental e inevitable para la estabilidad de un grupo, convirtiendo al delincuente en “un agente regulador de la vida social”

(Baratta, 2002, p. 58) más que en un ser antisocial, por lo que se opone a ver la desviación como un acto patológico.

A este enfoque se sumaría Merton (2012), quien señalaría que las desviaciones eran consecuencia de la estructura social, que impone una “incongruencia entre los fines culturalmente reconocidos como válidos y los medios legítimos a disposición del individuo para alcanzarlos” (Venceslao, 2012, p. 32), generando un conjunto de metas que más que reprimir, impulsan a un menor de edad para actuar de una manera determinada, por lo que quienes se ubican en las escalas más bajas de la estructura social son más vulnerables frente a tal contrasentido.

Por otro lado, la *Teoría de las subculturas criminales* impulsada por las investigaciones etnográficas de la escuela de Chicago. Esta teoría se fundamenta en señalar que la desviación social es resultado de socializar en determinados entornos que promueven actos contrarios a la ley, es decir que “la conducta desviada, al igual que el resto de conductas, se aprende en el ambiente en que se vive” (Venceslao, 2012, p. 33). Para comprender estos ambientes, teóricos como Thrasher (1927) con su obra *The Gang: a study of 1313 gangs in Chicago* y Whyte (1943) con la *Sociedad de las esquinas*, investigan alrededor de fenómenos como el pandillismo y los Gángsters, así como subculturas juveniles tales como los *Corner Boys*, comprendiendo la manera en que se generan sistemas de reglas, roles y otras formas organizativas que refuerzan fidelidades e identidades. Dentro de este enfoque, emerge la *teoría de la asociación diferencial*, planteada por Cressey, Luckenbill & Sutherland (1992) en *Principles of Criminology*, donde señala que “Criminal behavior is learned in interaction with other persons in a process of communication. [...] a person becomes delinquent because of an excess of definitions favorable to violation of law over definitions unfavorable to violations of law” (p.89). en otras palabras, el individuo aprende al relacionarse de manera frecuente e intensa con esferas donde la desobediencia de la ley se ha normalizado, sin importar las condiciones socioeconómicas del individuo, algo desarrollado por Sutherland en sus investigaciones sobre los delitos de cuello blanco.

Otro investigador inmerso en este grupo teórico es Cohen, quien analiza y describe las bandas juveniles como un “sistema de creencias y de valores que extraen su propio origen de un proceso de interacción entre jóvenes que ocupan posiciones similares dentro de la estructura social. Esta subcultura representaría una solución a los problemas de adaptación para los que la cultura dominante no ofrece soluciones satisfactorias” (Venceslao, 2012, p. 34), lo que evidencia la dificultad que presentan jóvenes de clases populares para ajustarse al sistema social y sus normas, sistema que no brinda herramientas para alcanzar éxito o estatus de manera legal. De esta disparidad emerge la *Teoría de la oportunidad diferencial* de Cloward & Ohlin (1960), en la cual se sostiene que existen oportunidades diferenciadas para los individuos, dependiendo de su estrato socioeconómico. Estos individuos procuran objetivos legítimos, pero al no contar con las mismas posibilidades de las clases medias, acuden a medios que entran en conflicto con las normas sociales y la ley, “Para acceder a los bienes, los jóvenes de los sectores más desfavorecidos tendrán que desarrollar conductas que son calificadas como infractoras o desviadas para el resto de la sociedad” (Venceslao, 2012, p. 35).

Frente a esta teoría de las subculturas juveniles aparece la *teoría de las técnicas de neutralización*, que pretende reevaluar y criticar las conclusiones a las que llegaron Cohen y Sutherland, debido a que para Sykes & Matza (2016) consideran que es un error ver los comportamientos delictivos únicamente como resultado de la cercanía con un conjunto de normas consecuentes con lo ilegal, principalmente porque la evaluación empírica demuestra que se presentan; - manifestaciones de culpa y vergüenza por parte del delincuente - la admiración frente a personas que cumplen la ley y las normas – muchos de los delincuentes juveniles no son inmunes a las demandas de inconformidad de la legalidad. (Sykes & Matza, 2016). Sin embargo, el delincuente presenta una serie de *herramientas de neutralización*, con las cuales resuelve el conflicto que le supone romper códigos legales. Estas herramientas o técnicas son fundamentalmente cinco; a) la negación de la responsabilidad, mediante la cual el delincuente señala que son factores externos a su voluntad los impulsores de su desviación, lo que lo libera de enfrentarse directamente a la vulneración normativa. b) la negación del daño, en el cual un delito puede ser interpretado de múltiples maneras, en las que siempre el delincuente reduce la realidad del daño causado a simples “travesuras” o “pataletas”. c) la negación de la víctima, en la cual la actuación realizada frente a la víctima es un tipo de retribución válida. d) la condena a quien condena, es decir, se traslada la responsabilidad a los otros, quienes no tienen potestad de juzgar, debido a que ante los ojos del delincuente “ellos son peores”. e) la apelación a lealtades superiores, donde el infractor prefiere seguir los principios de su pandilla o grupo que la ley. (Sykes & Matza, 2016).

En un tercer momento, la *Teoría del etiquetaje o Labelling Approach* aparece como un cuerpo teórico que da un giro importante a la manera de analizar el fenómeno, “de estudiar el control social como respuesta a la desviación, se pasó a analizar la desviación como respuesta al control social” (Venceslao, 2012, p. 38). En este sentido, es importante comprender los dispositivos de control, así como las instituciones que logran imponer la etiqueta de “delincuente” o “desviado” a determinados jóvenes, definiendo que tipo de actitudes y comportamientos son considerados anormales por la sociedad. Este etiquetaje trae consecuencias al adolescente, entre ellas el estigma, estudiado ampliamente por Goffman (2006) quien señala que existen tres tipos principales de estigmas; producto de deformaciones físicas, de aspectos del carácter del individuo y por último el estigma por razones de origen, religión o raza. En el segundo caso, se incluye el estigma derivado de las adicciones, reclusiones y conducta contrarias a la ley. En estas situaciones, se generan sentimientos de inferioridad, incertidumbre, exposición y una pérdida de la identidad propia, por lo que se adopta una nueva identidad centrada en su rol y por esta vía el *desviado* “tendrá que representar el papel del estigmatizado en casi todas las situaciones sociales que le toque vivir, y será natural referirse a él [...] como a un estigmatizado cuya situación vital lo ubica en contraste con los normales” (Goffman, 2006, p.160).

Sumadas a las consecuencias indicadas por Goffman, la imposición de la etiqueta de *desviado* puede conducir a que el individuo actúe en consonancia con ese rotulo, algo señalado por Becker (2009) quien indica que “tratar a un individuo como si fuese un desviado en general, y no una persona con una desviación específica, tiene el efecto de producir una profecía auto cumplida” (p. 53), a pesar

que esto no se cumple de igual manera en todos los individuos y es necesario analizar cuáles pueden ser factores que inmunicen frente al redoble de la desviación.

Uno de los autores más importantes en el *Labelling Approach* es Lemert (1967) quien introduce los conceptos de *delincuencia primaria y delincuencia secundaria*. En un primer momento, se cometen actos contrarios a la ley debido a factores de múltiple naturaleza (psicológicos, sociales, biológicos, entre otros), lo que es conocido como delincuencia primaria. Sin embargo, al castigar esta acción no se promueve la resocialización, sino se incentivan acciones de desviación, causadas por una nueva identidad, el estigma y la relación con las instituciones de control, lo que el autor llama delincuencia secundaria. Esto permite cuestionar como los sistemas reeducativos intervienen sobre los adolescentes en conflicto con la ley, y de qué manera los dispositivos de control producen individuos que asumen su etiqueta como *desviado*, así como se reproducen lógicas de exclusión y de creación del sujeto criminal (Venceslao, 2012).

Pasando a la visión del fenómeno que tiene la comunidad de los terciarios capuchinos, la cual se manifiesta en Diccionario lexicográfico de la pedagogía amigoniana, escrito por González Pérez (1989) señala que para su misión y para sus educadores “las infracciones de los menores, los expedientes, medidas y sanciones judiciales, suponen solamente el punto de partida y referencia, para dedicarse con amor y profesionalidad a la educación y formación de los menores” (p. 120). Para esta comunidad, términos como “delincuencia juvenil” y “delincuente” son introducidos a su lenguaje a partir de las leyes de menores, debido a que para su congregación los términos más comunes son descarriado, extraviado, desorientado, desviado, entre otros conceptos propios de tradiciones cristianas, para designar a los “jóvenes, inquietos por descubrir nuevas sendas, frecuentemente yerran el camino, produciendo extravíos, desorientaciones y pérdidas. La pedagogía amigoniana es obra de enderezamiento, rectificación y corrección de caminos torcidos y desviados” (González Pérez, 2004, p. 123)

Citando al Padre Domingo de Alboraya, el grupo de investigación de la facultad de educación de la fundación universitaria Luis Amigó (1999) retoma la visión que se ha tenido desde la comunidad de los terciarios capuchinos para con los jóvenes considerados delincuentes. Para el religioso, quienes ingresan a sus centros de reeducación

“no son degenerados, ni siquiera perversos, en la acepción propia de la palabra. Son más bien jóvenes inexpertos, distraídos o desviados del cumplimiento del deber, a quienes falsos amigos o perniciosos compañeros, explotando su generosidad, les robaron la piedad filial, que era el freno más poderosos para regular los ímpetus de las pasiones juveniles, y en la primavera de su vida, atraídos por el fatuo fulgor de los halagos del mundo, han revoloteado cual indiscretas mariposas por entre diversos peligros” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a, p. 32).

Aries (1996) citado por el mencionado grupo de investigación (1999), indicaba que la delincuencia juvenil era relacionada, a finales del siglo XIX, con el fenómeno de los niños merodeadores, es decir, grupo de niños en las calles a los cuales se les creía indisciplinados y generadores de inseguridad, por

lo cual su conducta debía ser corregida y aislado de las condiciones ambientales que podían desencadenar su actitud. Esto era el camino del cambio moral y la transformación del joven.

Frente a lo ilustrado anteriormente, el presente documento se acerca a la teoría del etiquetaje, propuesto por Lemert (1967), debido a la importancia que tiene el SRPA para imponer o superar las etiquetas con las cuales ingresa un adolescente, y la dificultad que suponen dichos rótulos para la consolidación del enfoque de derechos.

- El enfoque de derechos

El *enfoque de derechos* en los sistemas jurídicos y en los programas reeducativos es el resultado de una serie de desarrollos históricos y conceptuales. Este enfoque hace referencia a que las acciones que se tomen frente al adolescente estén en *clave de derechos*, al mismo tiempo que se deben garantizar los derechos de esta población, como seres humanos y como niños, niñas y adolescentes (Chaparro & Jimenez, 2018).

Este enfoque de derechos se sustenta, según el documento producido por el British Council (2018) en 5 ejes fundamentales; - todas las personas tienen derechos por el hecho de ser personas, independiente del delito que el adolescente haya cometido. – reconoce que cada persona puede decidir qué hacer con sus vidas, con capacidades y responsabilidades. – es deber del Estado garantizar los derechos de los adolescentes como corresponsable, por lo cual es su obligación y no es un acto de caridad. – los adolescentes pueden exigir el respeto y el cumplimiento de sus derechos – la familia, la sociedad y el Estado tiene la obligación de evitar las violaciones a los derechos y de actuar cuando las violaciones se están presentando (Chaparro & Jiménez, 2018)

Este enfoque basado en los derechos humanos debe ser comprendida no sólo desde su manifestación jurídica, sino desde las perspectivas ética y política, las cuales son la semilla de los instrumentos nacionales e internacionales donde se consignan tales derechos.

Desde lo ético, los derechos son una respuesta a la búsqueda constante de un mundo mejor, por lo cual no se limitan a un estado de cosas estático, sino que buscan cambios constantes que adapten el mundo actual a ese deseo. Así mismo, lo ético invita a enfrentar aquello que constituye actos degradantes e inhumanos, aunque estos puedan estar expresados en la ley. En el caso del presente documento, se inspira en la perspectiva ética de la Acción sin Daño, desde la cual se propone evitar cualquier sufrimiento o afectación a los derechos de una población, debido a la acción u omisión de actores gubernamentales o no gubernamentales.

Desde lo político, no hay que olvidar que los derechos, durante todo su proceso, están sujetos al debate, a la controversia y a la percepción que los distintos partidos y movimientos políticos tengan de ellos. Esta perspectiva alimenta la visión de los derechos como una construcción permanente mediante la negociación con diversos actores, quienes pueden reclamar nuevos derechos en la arena de lo público, y los cuales pueden reflejarse o no en el ámbito jurídico.

Frente a la perspectiva jurídica del enfoque de derechos, hacen referencia a los principios y las normas expresados en instrumentos nacionales e internacionales, es decir, relacionan la constitución y las leyes de cada país con los compromisos adquiridos globalmente. La siguiente tabla señala cuales hacen parte de los derechos humanos y fundamentales (especialmente encontrados en la constitución política de 1991 y los tratados en derechos humanos ratificados por el país), los derechos propios de los niños, niñas y adolescentes (especialmente en la Convención de los derechos del niño) y los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley (explícitos en las Reglas de la Habana, Reglas de Beijing, directrices de Riad y Reglas de Tokio).

Enfoque de derechos en la atención a adolescentes en conflicto con la ley		
<i>Derechos humanos y fundamentales</i>	<i>Derechos de los niños, niñas y adolescentes</i>	<i>Derechos de los adolescentes en conflicto con la ley</i>
Derecho a la vida	Derecho a la integridad física	Derecho a la vida digna
Derecho a la integridad	Derecho a la salud y la seguridad social	Derecho a la libertad personal
Derecho a la igualdad	Derecho a la alimentación equilibrada	Derecho a la integridad y la protección frente a malos tratos
Derecho a la intimidad	Derecho a un nombre y una nacionalidad	Derecho a la protección frente al uso y tráfico de estupefacientes
Derecho al libre desarrollo de la personalidad	Derecho a tener una familia y no ser separado de ella	Derecho a la protección frente a la explotación
Derecho a la honra	Derecho a la educación y la cultura	Derecho a la recuperación y a la reintegración social
Derecho a la paz	Derecho a la recreación y el esparcimiento	Derecho a participar en los procedimientos que los afectan
Derecho al debido proceso	Derecho a la protección contra el abandono, la violencia, el abuso y la explotación	Derecho al acceso a la justicia
Derecho a la libertad de pensamiento, expresión, conciencia y religión	Derechos de niños y niñas con discapacidad	Derecho a la evaluación periódica del internamiento
Derecho de reunión y asociación	Derechos sexuales y reproductivos	Derecho a la atención psicosocial
Derecho de elegir y ser elegido		

Tabla 1. Derechos contemplados a en el enfoque de derechos de la atención de adolescentes en conflicto con la ley. Elaboración propia a partir de información de Ministerio de Justicia (2017), Constitución política de Colombia (1991), Reglas de Beijing (1985), Reglas de la Habana (1990), Reglas de Tokio (1990), Directrices de Riad (1990).

El enfoque de derechos como desarrollo histórico y conceptual ha necesitado, principalmente, de la evolución de tres líneas conceptuales; a) las transformaciones en los conceptos de niño, niña, adolescente y joven. b) la evolución en los paradigmas relativos al tratamiento de adolescentes infractores. Y c) los cambios en el concepto de justicia juvenil.

- a) La evolución de los conceptos niño, niña, adolescente y joven se relacionan fuertemente con la emergencia del enfoque de derechos en la atención a esta población cuando se encuentra en conflicto con la ley, especialmente porque las definiciones que se originan a partir del siglo XIX, tienen por finalidad construir los primeros sistemas de protección a estas poblaciones. Anterior a los avances en la psicología y en el estudio de la sexualidad, los **niños** eran considerados *adultos inacabados* totalmente integrados al mundo de los adultos, trabajando con ellos y realizando labores similares, como si fuesen adultos pequeños. Sin

embargo, el siglo XX presenció la manera en que los niños fueron separados del mundo adulto y fue “surgiendo como un estado especial de la existencia humana, distinto del mundo adulto y por tanto requería de un trato diferenciado” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a, p. 76), llevando a la creación de un sistema de derechos propios, así como tratamientos e intervenciones diferenciadas para esta población en los casos en que se encontraran en conflicto con la ley. Esto generó un creciente interés en el niño como objeto de estudio, así como objeto de protección en algunos casos, en una época en que el abandono de menores de edad era considerado cotidiano. Frente a la delimitación del concepto niñez, la Organización de las Naciones Unidas ampliarían la definición en el artículo uno de la convención de los derechos del niño, señalando que los niños son “todas las personas menores de 18 años de edad” (ONU, 1989, Art. 1).

Frente al concepto **Juventud** existe diversas concepciones y definiciones, además que las legislaciones de cada país pueden señalar este periodo de manera diferenciada. Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) indican que joven es aquella persona entre los 15 y los 24 años de edad. (2019). Este periodo inicia con el ocaso de la niñez, a pesar de que la convención de los derechos indica que la niñez termina a los 18 años, por lo cual estos conceptos se van a traslapar en diversos documentos, además, que la mayoría de edad puede variar en algunos países, lo que dificulta señalar de manera específica cada periodo de una manera general. Para el caso de Colombia, el Estatuto de la ciudadanía Juvenil (2013) establece que son jóvenes aquellas personas que se ubican en el rango de edad entre los 14 y los 28 años.

El concepto de juventud ha sido cargado de un espíritu transformador, a partir de la participación de población joven en sucesos que marcarían la historia del siglo XX, tales como mayo del 68, la emergencia del movimiento estudiantil mundial, la liberalización del antiguo bloque soviético, entre otras, que mostrarían un espíritu de la juventud, reconocido por la Organización de las Naciones Unidas desde 1965, con la *Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y entendimiento entre los pueblos*, y posteriormente con el Programa de Acción Mundial para los jóvenes, adoptado por la asamblea general en 1995, y que define quince ejes fundamentales para el desarrollo de la juventud en cada uno de los países miembros.

Con relación a la **adolescencia**, esta se define como el periodo entre los 10 y los 19 años, caracterizado por cambios físicos y emocionales que arrancan con la pubertad, por lo que este concepto se condiciona por procesos biológicos (Organización Mundial de la Salud OMS, 2019). Más allá del proceso de maduración biológica, la adolescencia se caracteriza por “la transición hacia la independencia social y económica, el desarrollo de la identidad, la adquisición de las aptitudes necesarias para establecer relaciones de adulto y asumir funciones adultas” (Organización Mundial de la Salud OMS, 2019, párr. 3), algo que se acompaña de la adopción de riesgos propios de una transición hacia el ser adulto. En el caso de Colombia, se establece que la adolescencia es el periodo consecutivo a la infancia y precedente de la mayoría de edad, por lo cual se entiende que esta entre los 14 y los 17 años.

- b) Existen tres grandes paradigmas relativos al tratamiento de adolescentes infractores y/o en conflicto con la ley, según Cillero (1999); El modelo clásico o sistema penal mitigado, el sistema tutelar o de la doctrina de la situación irregular y el sistema doctrinal de la protección integral. En el primero, conocido en el derecho penal como **Modelo Clásico**, la discusión giraba en torno a la inimputabilidad del menor de edad cuando éste cometía algún delito, siendo el discernimiento el criterio fundamental para comprender si el joven actuaba con plena conciencia, y así definir qué tipo de sanción le correspondía. En esta situación, se analizaba el desarrollo evolutivo del menor de edad y además existía una imposibilidad para someterlo a un proceso punitivo. Sin embargo, este modelo presentaba inconvenientes, especialmente “en la medida en que no era fácil establecer dicha capacidad de discernimiento, pues no era claro si el discernimiento era moral (distinguir lo bueno de lo malo); jurídico (tener conciencia de la antijuricidad o delictuosidad del acto); social (que el entorno social le haya dotado al adolescente de mayores habilidades para discernir la diferencia entre lo bueno y lo malo)” (Minjusticia, 2015. Pág. 86). Este modelo fue abandonado a inicios del siglo XX, dando inicio a lo que se conocería como el **Sistema Tutelar**, o también conocido como la **Doctrina de la situación irregular**. Es allí donde se empieza a analizar qué determina la voluntad del menor de edad cuando infringe la ley, lo que exige contar con equipos interdisciplinarios que permitan diferenciar a los adolescentes de los adultos y comprender que limita su libre albedrío. En este modelo los adolescentes en conflicto con la ley deben estar sometidos a la sobreprotección y el control, de lo que deriva el término *Tutelar* (Minjusticia, 2015. Pág. 88). Esto fue la justificación para la creación de centros especializados conocidos como *Correccionales*, donde el menor de edad sea protegido por el Estado y su “peligrosidad” sea tratada, observándolo como un “enfermo” e “irresponsable” debido a su edad y su situación, problemas que deben ser tratados para su reintegro a la sociedad.

En Colombia este paradigma se vio materializado mediante el Decreto 2737 de 1989, conocido como el Código del menor, donde se pretendía generar una legislación exclusiva para esta población. Sin embargo, presentaba diferentes elementos susceptibles de crítica, como por ejemplo el uso del concepto *Menor* de una manera peyorativa y la inclusión de la *situación irregular* donde se agrupaban a los menores de edad “con problemas” e igualaba a adolescentes en conflicto con la ley y adolescentes vulnerados. Esto impedía la imputabilidad del infractor y la restauración a las víctimas, lo que no estaba acorde con la normatividad internacional, la cual fue modificada ese mismo año mediante la convención internacional sobre los derechos del niño. Esto dio un impulso al último paradigma, y en el cual se sustenta el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, y en general toda la legislación de infancia y adolescencia en el país. Este es el **Sistema doctrinal de la protección integral**, en el cual el adolescente es considerado un *sujeto de derechos*, y a pesar que existan procedimientos judiciales diferenciales a los de los adultos, se deben garantizar los derechos fundamentales contenidos en la constitución (Minjusticia, 2015. Pág. 90). Este esquema de la protección integral sería la manifestación del enfoque de derechos, paradigma consolidado y que procura superar lógicas asistencialistas y represivas. Sin embargo, este enfoque de

derechos no reemplaza totalmente a los anteriores enfoques, y que habían primado a lo largo del siglo XX.

- c) Los avances en el análisis y estudio de la niñez y la adolescencia llevaron a comprender que estas poblaciones tienen necesidades diferenciadas de la edad adulta, lo que mostraría la importancia de contar con sistemas de **justicia juvenil**. Para el siglo XX, se crearon tribunales especializados para la población juvenil, tendiendo a evitar “la prisión punitiva para los menores cediendo su guarda a los tutores o a las instituciones reeducadoras o benéficas, en las cuales empezaba a emerger el saber médico – psiquiátrico como un saber fundamental” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a, p. 83). Estos cambios generarían una nueva perspectiva centrada en el tratamiento individualizado, donde se brindaría una asistencia integral que pretendía no solo juzgar al joven, sino examinarlo y conocerlo, con la intención de transformarlo, dando un “tránsito de una penología punitiva a una penología preventiva” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a, p. 86). Es por esto que el siglo XX fue una época de cambios importantes en la materia, al procurar transformar la justicia juvenil como un sistema represivo y basada en el castigo a uno retributivo, restaurativo y reparador. Así mismo, este siglo evidenció el debate existente entre **justicia rehabilitadora** y la **justicia retributiva**; la primera, basada en un modelo asistencialista, veía al menor de edad como un ser *incapaz* “que hay que protegerlo y ayudarlo a adoptar una conducta conforme con la sociedad” (Oficina Internacional Católica de la Infancia BICE, 2012, p. 38), por lo que el joven es visto como una víctima de un entorno hostil del cual es necesario aislarlo. En cambio, la justicia retributiva se centra en la responsabilidad que el adolescente tiene de sus actos, y por lo tanto, debe ser castigado, dejando de lado la afectación que una comunidad pueda tener sobre los valores y las acciones de un adolescente infractor. Sin embargo, esta discusión no controvertía la represión como mecanismo de justicia y transformación de los comportamientos.

A partir de este debate y de la crítica a los sistemas basados en la represión, emerge la **justicia restaurativa** como concepto holístico, a veces llamado también Justicia positiva, Justicia comunitaria y justicia reparadora. La justicia restaurativa es definida por uno de sus principales exponentes, Howard Zehr (2007), quien indica que

“La justicia restaurativa es un proceso dirigido a involucrar, dentro de lo posible, a todos los que tengan un interés en una ofensa particular, e identificar y atender colectivamente los daños, necesidades y obligaciones derivados de dicha ofensa, con el propósito de sanar y enmendar los daños de la mejor manera posible” (p. 45)

A pesar de ello, Zehr señala que la justicia restaurativa no necesariamente se opone a la justicia retributiva, debido a que los dos tienen como meta final la “reivindicación mediante la reciprocidad, es decir, lograr que las partes *queden a mano*. Lo que las diferencia es el medio que sugieren para restaurar este equilibrio” (Zehr, 2007, p. 72). Sin embargo, para el padre de la justicia restaurativa, ésta se diferencia especialmente en considerar los distintos roles inmersos en la situación conflictiva (víctimas, ofensores, comunidad) y las necesidades de cada uno, modificando la lógica propia de la justicia penal, donde el crimen es un acto contra

el Estado, que genera culpabilidad, castigos y donde se busca que todo infractor reciba su *justo merecido* (Zehr, 2007).

Colombia, anterior a 1991, presentaba un atraso considerable frente a la justicia penal juvenil, y la basaba en la tesis de la situación irregular, que sería preponderante durante la segunda mitad del siglo XX y que “parte de la nociva idea de menores, individuos anormales o sólo destinatarios de medidas de amparo dada su supuesta precariedad, limitación, irregularidad o peligrosidad” (Gómez, 2008, p. 7). Este paradigma será evidente en la legislación nacional, la cual “daba prioridad a la privación de libertad del niño en “situación irregular”, sobre la base de que era necesario neutralizar el peligro en que se desenvolvía su existencia y, para ello, se establecían medidas legales más severas que las que aún rigen para los adultos” (Gómez, 2008, p. 8). La convención internacional sobre los derechos del niño de 1989 fue adoptada en el seno del sistema de Naciones Unidas con la intención de generar formas de bienestar integral de los niñas, niños y adolescentes de los países ratificantes. La incorporación de los principios consagrados en dicha convención en las constituciones ha conllevado una transformación en la forma en la que se concibe la justicia penal en las personas menores de edad, “Tal transformación se conoce como la sustitución de la “doctrina de la situación irregular” por la “doctrina de la protección integral”, que en otros términos significa pasar de una concepción de los “menores” -una parte del universo de la infancia- como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho” (Beloff, 1999, p. 10). En este sentido, la doctrina de la protección integral cuenta con otros referentes, como lo fueron las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (también conocidas como las reglas de Beijing de 1985), las reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad de 1990 y las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia Juvenil (conocidas también como las directrices de Riad).

- Nueva Gestión Pública

A partir de la irrupción de lógicas de mercado en las políticas sociales, nacen nuevos enfoques que impactan las funciones y los objetivos del Estado, tal como es el caso de los enfoques basados en el *Neoliberalismo*, es decir, aquella doctrina económica que reconfigura las instituciones y las prácticas estatales, y que ha transformado el balance entre poder ejecutivo y el poder judicial, el poder del capital y de los movimientos sociales (Harvey, 2005). En el Neoliberalismo, se propugna por la reforma del Estado y su reconstrucción, con la intención de garantizar las libertades individuales, especialmente las relacionadas con las “obligaciones contractuales libremente negociadas entre sujetos jurídicos en el mercado” (Harvey, 2005, p. 73), promoviendo la existencia de un marco de libre mercado y de iniciativa empresarial. Sin embargo, Pollit (2007) indica que la Nueva Gestión Pública no es solamente una doctrina neoliberal o una doctrina neoconservadora “Sus raíces intelectuales son más diversas y, ciertamente, su adopción se ha producido en muchos países con

gobiernos de centro o centro izquierda, así como por los regímenes de centro derecha y derecha” (p. 112)

La **Nueva Gestión Pública** (en éste y en otros textos también como NGP o NPM por sus siglas en inglés) cuenta con diversas bases y sustentos teóricos. Retomando a Hood (1991) y a Quintanilla (2017) existen dos fuentes fundamentales de la NGP, cada una con sus teorías constitutivas; 1) el **Nuevo Institucionalismo**, que surge de la teoría de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría de la agencia, quienes le hereda a la NGP elementos como la presunta acción racional de los actores, instrumentos de la administración privada aplicados a la administración pública, la maximización de la eficiencia reduciendo los costos de información, de negociación y de garantía, y el análisis de las relaciones en torno al desarrollo contractual. 2) el **Professional management**, cuya base es el Neotaylorismo, que le aporta al estudio de la NGP la necesidad de reestructurar las entidades públicas para reducir niveles jerárquicos innecesarios e ineficientes, así como la generación de incentivos y prácticas corporativas que aumenten la productividad.

A partir de los primeros esbozos de estas ideas, se realizaron trabajos en la década de los setenta desde donde se promovieron reformas al aparato estatal, siendo los primeros pasos los planteados por Robert Heller, quien en 1972 escribió *The Naked Manager* y por Michel Messenet con su obra *La nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans burocratie*, de 1975. En ellos, se trae la idea de implementar principios empresariales para el mundo de lo estatal, y se promovía la noción de ciudadano – usuario, como alguien que adquiere bienes y servicios públicos en un mercado libre de oferta y demanda, así como se combatía la imagen burocrática tradicional promovida por Max Weber, es decir, la idea de la burocracia como un cuerpo racional que ejerce una dominación legítima, caracterizada por su jerarquía, actividades regidas por normas fijas que se conservan en un archivo y la profesionalización del funcionariado (Weber, s.f.).

En la década de los ochenta, ante las crisis de las economías emergentes, se promovió la reducción del Estado, sin que esto trajera los resultados esperados. Más allá de la eliminación del Estado, las nuevas reformas estructurales promovían la reconstrucción del Estado alrededor de la Nueva Gestión Pública, donde el Estado tenga un nuevo rol y “en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 1998, p. 228). Según Hood (1991) La nueva gestión pública fue impulsada por cuatro “mega tendencias administrativas”: – un intento para revertir el crecimiento del sector público de los años anteriores – un cambio hacia la privatización, enfatizando en la subsidiariedad – los avances tecnológicos, que permitieron la automatización que impactó la producción – y la creación de agendas internacionales centradas en temas de gestión pública, políticas públicas, cooperación intergubernamental y administración. Para este mismo autor, diversos casos de materialización de la Nueva Gestión Pública no provienen de un mismo cuerpo intelectual. A pesar de ello, se pueden distinguir siete componentes doctrinales fundamentales en toda puesta en práctica de la Nueva Gestión Pública:

- La *Gestión profesional práctica* en el sector público, en la cual los funcionarios de la parte superior de la jerarquía, son libres de administrar.
- *Estándares explícitos y medidas de rendimiento*, con unas claras definiciones de objetivos, indicadores y metas, generalmente expresados de manera cuantitativa.
- Énfasis en los *controles de salida* “*Output controls*”, basado en la asignación de recursos y recompensas de acuerdo al rendimiento y desempeño.
- Un giro hacia la *disgregación de las unidades en el sector público*, pasando de oficinas centralizadas y monolíticas a un sistema de gestión descentralizada.
- Un giro hacia la *competencia en el sector público*, priorizando la licitación pública y los contratos con plazos establecidos.
- Un énfasis en el *sector privado y sus prácticas gerenciales*, pasando de un estilo jerarquizado similar al militar, a la flexibilidad contractual y la generación de recompensas por rendimiento.
- Un énfasis en la *disciplina en el uso de los recursos*, reduciendo los costos directos y los asociados a demandas laborales. (Hood, 1991)

Estos principios observados en la NGP pueden ser agrupados en desagregación, competencia e incentivos (Dunleavy & Margetts, 2000) que son los aspectos generales a los cuales se han comprometido los países influenciados, en mayor o menor medida, por la Nueva Gestión Pública. Para el caso de Latinoamérica, los años noventa fueron un momento de profundización en el modelo de la NGP, llevando a que muchos Estados tendieran a ser formuladores y financiadores de políticas públicas, además de animadores de las fuerzas del mercado en las que se encuentren empresas, tercer sector y la sociedad, cuya unidad fundamental sea el cliente – ciudadano. Estas reformas promoverían principalmente los siguientes puntos:

- Profesionalización de la burocracia, especialmente aquella que ocupa cargos gerenciales. Este punto se acercaría a lo planteado por Weber, pero profundizando en capacidades de gerencia y negociación.
- Fortalecimiento de formas de control ciudadano y de evaluación de satisfacción
- Descentralización de los servicios públicos
- Orientación por resultados y mayor preocupación por la eficiencia y efectividad de las políticas
- Orientación hacia el ciudadano – usuario. (CLAD, 1998)

Esta NGP se introduciría en la manera de intervenir los problemas públicos del país, y el Estado se reformaría al punto de asumir dos posturas fundamentales; Como financiador de políticas públicas a ejecutar principalmente por los actores privados y supervisor de las relaciones contractuales.

- Enfoques pedagógico-religiosos

Un enfoque hace referencia a las miradas sobre determinado fenómeno, así como a la comprensión de conceptos, de contexto y de redes de interacción, por lo cual se relaciona con una manera de

mirar un problema en ciencias sociales (Cifuentes, 2011). cuando hablamos de enfoques religiosos en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley, nos referimos a un marco de acción y a una forma pedagógica de intervención. Con relación al enfoque pedagógico-religioso, hace referencia a la manera en la cual las instituciones operadoras del SRPA adscritas a congregaciones religiosas han construido sistemas pedagógicos, mediados por elementos de la doctrina judeocristiana. Esta perspectiva contiene los instrumentos determinantes de todo enfoque pedagógico; *concepciones, relaciones y prácticas*. Para el caso de estudio, las *concepciones* son las maneras en que la institución ve a si mismo el proceso pedagógico y se estructura en torno a él, las *relaciones* hacen referencia al vínculo que se plantea entre la institución, el docente/profesor/tutor y el educando, mientras que las *prácticas* muestran el conjunto de instrumentos y metodologías usados para incidir en los adolescentes. Estos elementos se observan en cada uno de los operadores de la política.

Con relación a las concepciones, se pueden distinguir principalmente dos corrientes de la acción religiosa, las cuales son señaladas por Itçaina (2014) citando a Portier (2012), quien indica la existencia de un *catolicismo abierto* y de un *catolicismo que afirma la identidad*. El catolicismo abierto: “Ofrece una relación más distante con la jerarquía y aboga por la libertad de conciencia sobre cuestiones morales y éticas, al tiempo que condena los excesos del neoliberalismo económico y promueve la solidaridad” (p. 8) mientras que el catolicismo que afirma la identidad: “lucha contra el relativismo en nombre de tres principios: un rechazo intransigente de la modernidad, la supremacía de la doctrina papal y la visibilidad de la religión” (p. 8) (traducción propia). En la política de atención al adolescente en conflicto con la ley se evidencian congregaciones mayoritariamente cercanas al Catolicismo Abierto, por ejemplo, pedagogías basadas en la teología de la liberación, aunque también conviven con el modelo terapéutico y el modelo reeducativo presente en diversas instituciones, las cuales no ofrecen una lucha frontal contra el neoliberalismo o la jerarquía eclesial.

Existen tantos enfoques pedagógico-religiosos como congregaciones que intervienen en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley, debido a que cada una ha construido arquetipos educativos a partir de su historia y experiencia. Para efecto de aportar a la comprensión del concepto, se tomarán los enfoques de dos de las agrupaciones con mayor presencia en el SRPA; la comunidad de los Religiosos Terciarios Capuchinos y la Fundación Hogares Claret.

La Comunidad de los Religiosos Terciarios Capuchinos ha construido, desde finales del siglo XIX con la experiencia del Asilo de correccional paternal y escuela de reforma de Santa Rita, una “experiencia pedagógica que ha tenido evoluciones históricas y cuya praxis se ha desarrollado especialmente en los escenarios institucionales de reformatorios y correccionales para menores en España y Latinoamérica, acompañados de una *talante* como dice el Padre Juan Antonio Vives, en el cual se resume la axiología de un carisma humanista cristiano” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a, p. 23). La presencia de la institución en el país se dio con la Escuela de Trabajo San José, fundada en 1914 en Medellín, pero entregada a la congregación en 1958, proyecto a partir del cual se construiría el instituto Psicopedagógico de Medellín y el Laboratorio de Psicología experimental. Sería en 1982, con la misión consolidándose en el país, que se funda la

Comunidad Terapéutica de Colombia, en cuyo seno se “aplicaría un modelo nacido de la combinación del carisma amigoniano, la psicología conductista y modelos terapéuticos norteamericanos aplicados en el Centro Italiano de Solidaridad - CEIS” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a, p. 25). Este carisma amigoniano sería fundamental para su sistema pedagógico, retomando la misión encomendada por el Padre Fundador a los educadores, quien señalaba que los encargados de los programas reeducativos debían distinguirse por su espiritualidad y por la comprensión de la relación entre lo físico y lo metafísico. Esto quiere decir que la pedagogía amigoniana es un método que mezcla *finis salvíficos* con técnicas y saberes contemporáneos (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a).

La concepción pedagógica de la comunidad Terciaria se basa en el *modelo reeducativo*. El eje de este enfoque es creer que todo individuo que presenta una *Voluntad Caída* puede ser reeducado, sin importar sus circunstancias. Así mismo, la reeducación basada en religión “se basa en la doctrina de la debilidad moral natural del hombre que le viene por el pecado original, pero también, el recurso salvífico por la gracia” (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999^a, p. 29). Este método pedagógico o *Experiencia*, como lo menciona la congregación, se centra en seis ejes, los cuales son: a) Fin: el Grupo de investigación de la fundación universitaria Luis Amigó (1999) citando al fundador Amigó y Ferrer, indica que el fin de la acción reeducadora es “volver al recto camino, mediante la cristiana educación, a los jóvenes imbuidos en falsas doctrinas y de malos ejemplos y alejados del camino de la verdad y la de la virtud” (p. 28), por lo cual se hace referencia a la importancia del tratamiento moral como una forma de transformación de la población adolescente. b) Medios: con la intención de lograr el fin de la acción educativa, la congregación cuenta con cuatro medios principales; la instrucción en el trabajo, la religión, la convivencia y el recreo c) Etapas: inicialmente, el sistema era planteado en cuatro etapas, las cuales fueron reducidas a tres; periodo de observación, periodo de reeducación y libertad relativa. d) Educador-Carisma: la figura del maestro es fundamental para la consolidación del carisma amigoniano, por lo que el educador debe inspirarse en Jesucristo como el *verdadero pedagogo*. e) Contexto Institucional: Las instituciones amigonianas de reeducación son espacios donde se ofrezca satisfacción a las necesidades de los adolescentes, al mismo tiempo que se aíslan, al estilo de la reclusión monástica, del mundo exterior, el cual consideran parte importante de su desviación. f) Sujetos de Intervención: el sistema pedagógico parte de la fe en la reeducabilidad, la cual es potenciada por la gracia divina, con la intención de actuar sobre el cuerpo del adolescente, el cual se considera la casa de las pasiones que desvían al individuo (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a). Por lo tanto, estos pilares componen una estrategia de formación moral que se irradia hacia los adolescentes en tres tipos de dispositivos; de saber (el individuo como objeto de conocimiento), de poder (regulación de los comportamientos individuales) y de autogobierno (buscando un individuo que domine sus pasiones y tenga control sobre su voluntad) (Grupo de investigación Fundación Universitaria Luis Amigó, 1999a).

Con relación al enfoque pedagógico-religioso de la Fundación Hogares Claret, esta organización centra su pedagogía en un modelo terapéutico compuesto de cuatro pilares; Escultismo, Educación basada en la conciencia, Espiritualidad y la atención a las familias. Estos pilares pretenden abordar a

los adolescentes en sus dimensiones biológica, psicológica, cultural y espiritual (Ramírez, s. f.). el primer pilar hace referencia al Escultismo, cuya acción se centra en el fomento del trabajo en equipo y en actividades tales como recreación, competencias y labores de protección del medio ambiente, acordes con los principios de la organización mundial del movimiento Scout, procurando que los miembros de la población objetivo “sean útiles a sí mismas, a su comunidad, a Dios, a su Patria y a su Hogar, sin exclusión por diferencias ni distinciones de credo, etnia, preferencias u otros; logrando así, un fortalecimiento del Proyecto de Vida y fomentando su inclusión social” (Fundación Hogares Claret, 2018).

En el segundo pilar, la educación basada en la conciencia, esta hace referencia al uso de técnicas experimentales para reducir el consumo de sustancias psicoactivas y los niveles de agresividad, tales como la meditación, el yoga, la aromaterapia y las Asanas (Fundación Hogares Claret, 2018).

El tercer pilar es la Espiritualidad, que constituye la base de su propuesta pedagógica, y en la cual se brindan servicios litúrgicos, se ofrecen los sacramentos, se dan espacios dialogo y de desarrollo de proyectos de vida y se fortalecen lazos familiares. Este pilar se inspira “de manera propositiva, abierta y ecuménica, en el Evangelio de Jesús, en doctrina y pastoral de la Iglesia católica y en la orientación humanista de los Misioneros Claretianos” (Fundación Hogares Claret, 2018).

El cuarto y último pilar es el acompañamiento familiar, que se basa en la formación de la familia a través de encuentros y conversaciones, así como ejercicios de terapia grupal de equinoterapia. Este pilar pretende reestablecer los vínculos familiares y brindar herramientas para afrontar los procesos reeducativos (Fundación Hogares Claret, 2018).

Estos pilares se integran en el Plan de Atención Integral, el cual se configura en las fases de ingreso, progreso, egreso e inclusión social, así como en la adherencia terapéutica, con el cual se busca la continuidad de los pilares y la reestructuración del proyecto de vida de los adolescentes.

En resumen, se distinguen determinados puntos en común, los cuales son: la espiritualidad es transversal a todo el proceso, entendiendo esta espiritualidad desde la concepción católica apostólica romana. Además, las congregaciones ofrecen actividades para la ocupación y la formación, mediante las cuales esperan lograr la resocialización. Así mismo, las instituciones se centran en el control moral, generando normas y actividades que moldean al sujeto y le brinda herramientas para su autogobierno.

- Política pública

Existen diversas definiciones relativas a que es una política pública. Para este documento, se hace necesaria una definición amplia y con un enfoque que supere lo puramente político. Tomando a Knoepfel, Larrue, Varone & Dieck (2007) la política pública se puede definir como “una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses

varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (p. 12). Con la intención de comprender de manera **masmás** completa un proceso caracterizado por su complejidad, se han generado diversas etapas que conforman un ciclo, el cual no necesariamente corresponde con una concatenación de sucesos. Generalmente, este ciclo se compone de: 1) definición del problema 2) identificación de alternativas 3) selección de opciones 4) implementación y 5) evaluación. Debido al momento que vive la política pública de atención a adolescentes en conflicto con la ley y al interés del investigador, se ha decidido tomar el proceso de implementación como marco de análisis. Sin embargo, existen diversas visiones sobre lo que se entiende por esta etapa; algunas ubican la implementación como el conjunto de actividades producto de la legislación (PressmanWildavsky, 1973), mientras que otros teóricos plantean definiciones más específicas. Para esta investigación, la implementación se entiende como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats et al, 2008, p. 179).

Este proceso se puede analizar de diversas maneras, siendo la mirada clásica Top-Down (Sabatier & Mazmanian, 1979) una de las más trabajadas. En este enfoque se analiza la implementación de arriba hacia abajo, es decir, la manera en que las autoridades político-administrativas son eficientes en la realización de los objetivos planteados en los planes de acción de la política pública (Subirats et al, 2008). Sin embargo, este tipo de análisis ha sido criticado por su perspectiva sesgada en el sector público. Por esta razón, visiones de tipo Bottom-up (Hjern & Hull, 1982) proponen reevaluar estas posturas teóricas. Desde allí, se propone que el punto de partida del análisis sean las actividades de la red de implementación (una red de acción pública que identifica actores tanto públicos como privados), y cuya evaluación se centra en el grado de participación de los actores y el nivel de conflicto del proceso (Subirats et al, 2008). Este será la orientación que seguirá el presente trabajo de investigación.

g) **Marco normativo internacional relativo a los adolescentes en conflicto con la ley**

El marco internacional hace referencia al conjunto de normas, convenios y tratados de los que Colombia ha sido firmante, en el seno de diversas organizaciones internacionales, especialmente del Sistema de las Naciones Unidas.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se genera el conjunto de reglas a cumplir por los países relativas a los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, como respuesta a los crímenes cometidos contra la humanidad durante las guerras mundiales. Así mismo, se fueron sumando acuerdos internacionales como el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, de 1966, y el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales del mismo año. Sin embargo, sería la Declaración de los derechos del Niño de 1959, donde 78 países miembros de la ONU firmaron por reconocer los derechos y la protección especial con que debe contar esta población, instando a la sociedad, la familia y los estados a trabajar por ello. Es importante agregar que para la ONU “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho

años de edad” (ONU, 1989. Art. 1), por lo cual este término se encontrará en varios de sus tratados y convenciones.

En el contexto regional, sería la convención de San José de 1969 la que invitaría a los estados de América a instaurar en sus legislaciones los tratados antes mencionados. Así mismo, señala que en el caso de los adolescentes en conflicto con la ley “deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969. Art. 5)

Relativo al tema de los adolescentes en conflicto con la ley, en 1985 las Naciones Unidas realizarían unas reglas mínimas para el tratamiento de esta población, en lo que se conocería como las Reglas de Beijing. Allí “Los Estados miembros procurarán, en consonancia con sus respectivos intereses generales, promover el bienestar del menor y de su familia” (ONU, 1985. Art. 1.1), generando condiciones para el bienestar del menor de edad y para que éste sea tratado de manera *efectiva, humana y equitativa*. Así mismo, “La justicia de menores se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y deberá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad” (ONU, 1985. Art. 1.4)

En esta línea, y con la intención de condensar los aprendizajes y las experiencias internacionales, se realizaría la Convención sobre los Derechos del Niño en noviembre de 1989, mismo año en que se expedía en Colombia el código del menor con el Decreto 2737. Sin embargo, sus contenidos diferían en gran manera, especialmente porque el código del menor en el país respondía a un paradigma anterior, no acorde a lo que establecía la convención de la ONU, la cual tiene como eje el paradigma de la protección integral. En este pacto internacional, destacan principios como la no discriminación, el interés superior de los niños y niñas, el derecho a la supervivencia y el desarrollo, y el respeto por la opinión de los menores de edad. Así mismo, y con relación a los niños separados de su familia debido a encontrarse en conflicto con la ley, el Estado debe “proporcionar protección especial a los niños privados de su medio familiar y asegurar que puedan beneficiarse de cuidados que sustituyan la atención familiar o de la colocación en un establecimiento apropiado, teniendo en cuenta el origen cultural del niño” (UNICEF, 2006. Pág. 17). Sin embargo, el mayor salto cualitativo con respecto al paradigma anterior (de la atención tutelar), se encuentra en el artículo 40 de la mencionada convención, donde en resumen se señala que “todo niño que sea considerado acusado o declarado culpable de haber infringido las leyes tiene derecho a que se respeten sus derechos fundamentales y, en particular, el derecho a beneficiarse de todas las garantías de un procedimiento equitativo, incluso de disponer de asistencia jurídica o de otra asistencia adecuada en la preparación y presentación de su defensa. Siempre que sea posible, se evitará recurrir a procedimientos judiciales y al internamiento en instituciones” (UNICEF, 2006. Pág. 27).

En consonancia con la anterior, las mismas Naciones Unidas redactarían las llamadas *Directrices de Riad* de 1990, las cuales buscan prevenir la delincuencia juvenil mediante la inclusión de esta población en la política social de los países, otorgando “elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios

eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol, y cerciorarse que estos recursos lleguen a los jóvenes y redunden realmente en beneficio de ellos” (ONU, 1990. Art. 45).

En el contexto de las Naciones Unidas, también se encuentran las Reglas de la Habana, conocidas como las reglas para la protección de menores privados de la libertad, de 1990. Su principal aporte es la consideración de las medidas privativas de la libertad como último recurso, además de establecer normas “compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y fomentar la integración en la sociedad” (ONU, 1990. Regla 3). Otra importante resolución adoptada por la asamblea general de la ONU contiene las Reglas sobre las medidas no privativas de la libertad, de 1990, las cuales fijan disposiciones relativas al proceso judicial, como el juicio y la sentencia, así como normas relativas a las medidas alternativas de privación de libertad en los casos de adolescentes en conflicto con la ley. Estas serán conocidas como las Reglas de Tokio.

A partir de los datos generados por organizaciones como Save the Children y Unicef, y con ocasión de hacer balance de la convención de los derechos del niño, se creó la Red de Información de los Derechos del Niño (CRIN) en 1995, el cual se erige como un grupo de expertos en la materia que difunda los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para el año 2000, la asamblea general de la ONU aprobó convenciones dirigidas a los Estados miembros, para que éstos tomaran medidas en contra de la participación de menores de edad en los conflictos armados.

En el año 2008, la oficina contra la Droga y el Delito y UNICEF producirían el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*, producto de la consulta mundial sobre indicadores de protección de la niñez de 2003. Este documento provee 15 indicadores útiles “para cuantificar y presentar información específica sobre la situación de los niños en conflicto con la ley” (Organización de las Naciones Unidas, 2008, p. 3)

Este marco internacional muestra cómo evoluciona el debate frente a los adolescentes en conflicto con la ley, buscando que su atención sea cada vez menos represiva y más basada en sus derechos.

h) **Marco normativo nacional relativo a los adolescentes en conflicto con la ley**

Para el siglo XX, la primera normatividad relativa a los menores de edad en conflicto con la ley sería la ley 98 de 1920, mediante la cual se creaban los juzgados y las casas de reforma y corrección para menores. La población objeto de esta ley eran los menores de diez y siete años y mayores de siete, quienes cuando cometían algún delito debían ser puestos a disposición del juez de menores. Sin embargo, los sistemas de investigación y de penalidad aplicados eran los mismos a los mayores de edad, y los adolescentes en conflicto con la ley debían ser internados en casas de reforma a cargo de personas pertenecientes “de preferencia de una comunidad religiosa” (Congreso de Colombia, 1920. Art. 24) y en donde se “atenderá a la educación religiosa y moral del menor, a su desarrollo físico, a

su cultura intelectual, al aprendizaje de oficios manuales, y por sobre todo, al desarrollo de su sentido moral” (Congreso de Colombia, 1920. Art. 24). Esto mostraba su cercanía con la constitución de 1886, con la visión de la iglesia como institución ideal para la reeducación y el paradigma clásico.

El Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) fue uno de los más importantes esfuerzos para contar con legislaciones exclusivas para los menores de edad en el país. Esta normatividad era especialmente para “el menor que se encuentre en algunas de las situaciones irregulares definidas” (congreso de la república, 2009. Art. 29), lo que coloca en igual condición a menores en situación de abandono, al adolescente en conflicto con la ley, a quien carece de representante legal, a la persona con deficiencia física, sensorial o mental, a quien presenta adicciones y a quien se encuentre como trabajador no autorizado por la ley (congreso de la república, 2009. Art. 30), dejando claro al paradigma en el cual se inscribe este código. Otros elementos importantes era la consideración de inimputabilidad del menor de edad (artículo 165), el establecimiento de jueces de menores investigaba y juzgaba teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del menor de edad, imponiendo medidas de carácter rehabilitador y protector a adolescentes entre los 12 y los 17 años.

Esta norma sería materializada como política pública mediante el Conpes 2561 de 1991 bajo título *Servicios de Protección y Reeducación al Menor Infractor y Contraventor*. En el cual se presenta “el portafolio de servicios y propuso un plan de cofinanciación” (Conpes 3629, 2009. Pág. 12) acorde con el nuevo paradigma de atención, por lo cual se trasladaron a los menores de edad que se encontraban en cárceles ordinarias a centros especializados (Conpes 3629, 2009. Pág. 13) y se generaron programas diferenciados diseñados por el ICBF.

Sin embargo, ya se han señalado algunas críticas frente a esta manera de intervenir a la población adolescente en conflicto con la ley basada en la doctrina tutelar, las cuales no estaban armonizadas con las últimas convenciones internacionales señaladas. La constitución política de 1991 daría las bases del Estado social de derecho, por lo cual los derechos humanos serían el pilar de las relaciones entre el estado y la sociedad. Sería mediante la ley 12 de 1991 con la cual se incluiría la Convención sobre los Derechos del Niño al ordenamiento jurídico colombiano, generando iniciativas para reformar el Código de infancia y adaptarlo a los tratados ratificados y a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Un importante precedente se instaura con la sentencia c-205 de 2005, mediante la cual se establece que los menores de edad que se encuentran en las filas de grupos armados, a pesar que pueden tener responsabilidad frente a delitos, esto no les quita su carácter de víctimas de reclutamiento forzoso, por lo que la Corte procura equilibrar las acciones de estos jóvenes con el derecho a la prevalencia de los derechos de las víctimas, por lo cual se deberían respetar todos los estándares internacionales para el juzgamiento de menores en tales condiciones.

Por lo todo anterior, se expide en el año 2006 el código de la infancia y la adolescencia bajo la ley 1098, cuya intención es “establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la constitución política y en las leyes, así

como su establecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado” (Congreso de Colombia, 2006. Art. 2). Los tres libros que componen esta norma son; protección integral, sistema de responsabilidad penal para adolescentes y procedimientos especiales cuando niños, niñas y adolescentes son víctimas de delitos y sistema de bienestar familiar. De esta manera, se pretende concretar una legislación acorde con la convención para los derechos del niño y con los principios de la protección integral. Este texto conocido también como Código de infancia y adolescencia, en su libro II ilustra el sistema de responsabilidad penal y los procedimientos especiales. Sus características más importantes son:

“-Los adolescentes son imputables con especial tratamiento y por lo tanto responden penalmente por las conductas punibles que realicen. – las sanciones o medidas tienen un carácter pedagógico, protector y restaurativo. – se les garantiza el debido proceso dentro del marco de un sistema acusatorio, diferenciado respecto del sistema de adultos – deben existir establecimientos especiales para las medidas de internamiento del adolescente, a cargo del ICBF – la privación de la libertad es excepcional. – existe un reconocimiento a los derechos de las víctimas. – se deben aplicar preferentemente mecanismos de justicia restaurativa como la mediación y la conciliación” (Consejo Superior de la Judicatura, 2018. Pág. 5)

Dentro del paradigma de la protección integral que guía este código, se busca que el adolescente en conflicto con la ley sea reconocido como un sujeto de derechos con responsabilidad penal, es decir, que puedan responder ante la ley por los delitos cometidos a partir de los 14 años de edad, aunque por ella reciban un tratamiento diferencial. Es por esto que se contempla que todo adolescente en conflicto con la ley es sujeto de dos tipos de actuaciones; jurídicas y administrativas. Esto quiere decir que mientras se realiza el proceso de responsabilidad ante el juez, se toman acciones de restablecimiento de los derechos frente al menor de edad. Otro aspecto importante es que las sanciones previstas pueden modificarse por otras a criterio del juez, tomando en cuenta aspectos como el desarrollo pedagógico y la mejora en las condiciones del adolescente y de su entorno, esto con la intención de evitar la privación de la libertad y convertirla en un último recurso, tal como se estableció en tratados internacionales en la materia.

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (También conocido como SRPA) se origina con la ley 1098 de 2006, la cual establece que es “el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible. En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.” (Congreso de Colombia, 2006. Art 139 – 140). En medio de este sistema, se plantean una serie de sanciones que logren el objetivo de la reparación del daño, los cuales son: “la amonestación, La imposición de reglas de conducta. La prestación de servicios a la comunidad. La libertad asistida. La internación en medio semi-cerrado y la privación de libertad en centro de atención especializado” (Congreso de la república de Colombia, 2006. Art. 177)

Cada una de estas sanciones tiene características específicas explícitas en la ley, así como una duración en la cual se deben cumplir los objetivos pedagógicos y restaurativos. Esta información se encuentra contenida en la siguiente tabla:

Sanción	Definición	Duración
Amonestación	“Es la recriminación que la autoridad judicial le hace al adolescente sobre las consecuencias del hecho delictivo y la exigencia de la reparación del daño. En todos los casos deberá asistir a un curso educativo sobre respeto a los Derechos Humanos y convivencia ciudadana que estará a cargo del Instituto de Estudios del Ministerio Público. En caso de condena al pago de perjuicios, el funcionario judicial exhortará al niño, niña o adolescente y sus padres a su pago en términos de la sentencia”. (Art. 182).	El curso se dicta en dos (2) talleres
Reglas de conducta	“Es la imposición por autoridad judicial al adolescente de obligaciones y prohibiciones para regular su modo de vida, así como promover y asegurar su formación (...)”. (Art. 183).	No podrá exceder los dos (2) años
Prestación de servicios sociales a la comunidad	“Es la realización de tareas de interés general que el adolescente debe realizar, en forma gratuita (...). En todo caso, queda prohibido el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o que entorpezca la educación del adolescente, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”. (Art. 184).	No podrá exceder los seis (6) meses
Libertad vigilada	“Es la concesión de la libertad que da la autoridad judicial al adolescente con la condición obligatoria de someterse a la supervisión, la asistencia, la orientación de un programa de atención especializada”. (Art. 185).	No podrá durar más de dos (2) años
Medio semicerrado	“Es la vinculación del adolescente a un programa de atención especializada al cual deberá asistir obligatoriamente durante un horario no escolar o en los fines de semana”. (...). (Art. 186)	No podrá ser superior a tres (3) años
Privación de la libertad	<p>“La privación de la libertad en centro de atención especializada se aplicará a los adolescentes mayores de dieciséis (16) y menores de dieciocho años (18) que sean hallados responsables de la comisión de delitos cuya pena mínima establecida en el Código Penal sea o exceda de (6) años de prisión. En estos casos la privación de la libertad en centro de atención especializada tendrá la duración de uno (1) hasta cinco (5) años”. (Art. 187).</p> <p>La Ley de Seguridad Ciudadana introduce la siguiente salvedad: “La privación de libertad en centro de atención especializada se aplicará a los adolescentes mayores de catorce (14) y menores de dieciocho (18) años que sean hallados responsables de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual. En estos casos, la privación de libertad en centro de atención especializada tendrá una duración desde dos (2) hasta ocho años (8), con el cumplimiento total del tiempo de sanción impuesta por el juez, sin lugar a beneficios para redimir penas. En caso que el adolescente haya sido víctima del delito de constreñimiento de menores de edad para la comisión de delitos o reclutamiento ilícito, no se aplicará privación de la libertad. Parte de la sanción de privación de libertad podrá ser sustituida por cualquiera de las otras sanciones previstas en el Art. 177 de este Código, por el tiempo que fije el juez.</p> <p>El incumplimiento de la sanción sustitutiva podrá acarrear la aplicación de la privación de la libertad impuesta inicialmente o la aplicación de otra medida. En ningún caso, la nueva sanción podrá ser mayor al tiempo de la sanción de privación de libertad inicialmente previsto.</p>	<p>De uno (1) a cinco (5) años</p> <p>De dos (2) a ocho (8) años</p> <p>No aplica si el adolescente es víctima de: Reclutamiento ilícito y constreñimiento o de menores de edad para la comisión de delitos. Se contempla la sustitución de la sanción.</p>

	<p>Parágrafo. Si estando vigente la sanción de privación de libertad el adolescente cumpliera los dieciocho años de edad continuará cumpliéndola hasta su terminación en el centro de atención especializada, de acuerdo con las finalidades protectora, educativa y restaurativa establecidas en la presente Ley para las sanciones. Los centros de atención especializada prestarán una atención pedagógica, específica y diferenciada para los adolescentes menores de 18 años de edad y aquellos que alcanzaron su mayoría de edad y deban continuar con el cumplimiento de la sanción. Esta atención deberá incluir su separación física al interior del centro, así como las demás garantías contenidas en la Constitución Política y en los Tratados o Convenios Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, en especial, la Convención sobre los Derechos del Niño”.</p>	
--	--	--

Tabla 2. Sanciones SRPA / características y duración según ley 1098 de 2006 y ley 1453 de 2011. Tomado de ABC del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. P. 21 – 24.

Es importante aclarar que los menores de edad sometidos a cualquiera de estas medidas no tienen suspensión de sus derechos fundamentales. Además, el artículo 188 de la ley 1098 aclara que existen unos derechos especiales para aquellos adolescentes que se encuentren en privación de libertad, los cuales son;

“Permanecer internado en la misma localidad, municipio o distrito o en la más próxima al domicilio de sus padres, representantes o responsables - Que el lugar de internamiento satisfaga las exigencias de higiene, seguridad y salubridad, y cuente con acceso a los servicios públicos esenciales y adecuados para lograr su formación integral. - Ser examinado por un médico inmediatamente después de su ingreso al programa de atención especializada, con el objeto de comprobar posibles anteriores vulneraciones a su integridad personal y verificar el estado físico o mental que requiera tratamiento. - Continuar con su proceso educativo correspondiente a la edad y al grado académico en el que se encuentre. - Permanecer separado de los adultos. - Participar en la elaboración del plan individual para la ejecución de la sanción. - Recibir información sobre las normas internas de la institución, especialmente sobre las sanciones disciplinarias que puedan aplicarse y sobre los procedimientos para imponerlas y ejecutarlas. - No ser trasladado arbitrariamente del programa donde cumpla la sanción. El traslado sólo podrá realizarse por una orden escrita de la autoridad judicial. - No ser sometido a ningún tipo de aislamiento. - Mantener correspondencia y comunicación con sus familiares y amigos y recibir visitas por lo menos una vez a la semana. - Acceder a la información de los medios de comunicación” (Congreso de la república, 2006, Art. 188)

Así mismo, el SRPA necesita de diversos actores que se relacionan entre sí, articulan sus acciones y buscan cumplir con los objetivos planteados en la ley de infancia y adolescencia. El artículo 163 de esta ley señala que entidades hacen parte del SRPA, los cuales son:

1. *Los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales para adolescentes, quienes se ocuparán de la dirección de las investigaciones en las cuales se encuentren presuntamente comprometidos adolescentes, como autores o partícipes de conductas delictivas.*
2. *Los Jueces Penales para adolescentes, Promiscuos de Familia y los Municipales quienes adelantarán las actuaciones y funciones judiciales que les asigna la ley.*

3. *Las Salas Penales y de Familia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que integrarán la Sala de Asuntos Penales para adolescentes en los mismos tribunales, ante quienes se surtirá la segunda instancia.*
4. *La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, ante la cual se tramitará el recurso extraordinario de casación, y la acción de revisión.*
5. *La Policía Judicial y el Cuerpo Técnico Especializados adscritos a la Fiscalía delegada ante los jueces Penales para adolescentes y Promiscuos de Familia.*
6. *La Policía Nacional con su personal especializado quien deberá apoyar las acciones de las autoridades judiciales y entidades del sistema.*
7. *Los Defensores Públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, quienes deben asumir la defensa técnica del proceso, cuando el niño, niña o adolescente carezca de apoderado.*
8. *Las Defensorías de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y las Comisarías de Familia, o los Inspectores de Policía, cuando deban tomar las medidas para la verificación de la garantía de derechos, y las medidas para su restablecimiento.*
9. *El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien responderá por los lineamientos técnicos para la ejecución de las medidas pedagógicas dispuestas en este Libro.*
10. *Las demás Instituciones que formen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Congreso de Colombia, 2006, Art. 163)*

A pesar de que no aparece de manera textual en este artículo, es importante recordar que el Consejo Superior de la Judicatura tiene un rol fundamental, al encargarse de la “administración integral de la Rama Judicial” (Consejo Superior de la Judicatura, 2018), por lo cual es un referente para la política pública. Así mismo, cuando se menciona a la *Policía Nacional con su personal especializado*, se hace referencia principalmente a la Policía de Infancia y Adolescencia, que cumple sus funciones en el territorio nacional. De igual manera, instituciones como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Registraduría Nacional del Estado Civil, que, aunque no figuran de manera explícita, hacen parte fundamental del SRPA.

Para comprender cuál es el rol que cumple cada una de las instituciones del Sistema, sus funciones se condensarán en la siguiente tabla:

Autoridad o Entidad	Competencias
Fiscal Delegado – <i>Fiscalía General de la Nación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Investiga los delitos. • Califica jurídicamente los procesos. • Acusa ante los jueces y tribunales competentes.
Juez Penal (Control de Garantías) – <i>Consejo Superior de la Judicatura</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Interviene durante la indagación y la investigación. • Valora la legalidad y legitimidad de la actuación de Infancia y Adolescencia, garantizando los derechos fundamentales. • Establece la pertenencia étnica de las partes, y provee los traductores siempre que la lengua materna de una de las partes en el proceso no sea la que se esté utilizando en el trámite del proceso.
Juez Penal (con funciones de Conocimiento) - <i>Consejo Superior de la Judicatura</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Conoce de la formulación de la acusación que hace el Fiscal. • Decide sobre la solicitud de preclusión de la investigación. • Impone la sanción al adolescente declarado responsable penalmente por la comisión de un delito.

	<ul style="list-style-type: none"> • Controla la ejecución de la sanción. • Informa al adolescente y a su familia sobre su situación procesal y sus derechos en el caso de la privación de la libertad.
Sala Penal y de Familia - <i>Tribunal Superior de Distrito Judicial</i>	Conoce de los recursos de apelación interpuestos por el representante del adolescente, por la víctima o por los actores que hacen parte del proceso penal, en contra las decisiones del juez, incluida la sentencia.
Sala de Casación Penal - <i>Consejo Superior de la Judicatura</i>	Conoce del recurso extraordinario de Casación y de la acción de Revisión interpuestos por el representante del adolescente, por la víctima o por los actores que hacen parte del proceso penal, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal.
Policía de Infancia y Adolescencia – <i>Policía Nacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprehende o recibe de policías de vigilancia a los adolescentes que presuntamente hayan incurrido en la comisión de delitos y los conduce a los Centros de Servicios Judiciales o a los lugares destinados para ello. • Garantiza el respeto a los adolescentes en los procedimientos policiales. • Vigila y controla los centros de privación de libertad y los lugares donde permanecen los adolescentes durante las primeras 36 horas posteriores a la aprehensión, con el fin de evitar la evasión de los mismos. • Presta la logística necesaria para el traslado de los adolescentes según requerimientos de orden judicial o necesidades de orden médico. • Apoya a las autoridades judiciales como policía custodio. • Cumple funciones de Policía Judicial adscrita a las Fiscalías Delegadas ante los Jueces Penales para Adolescentes.
Apoderado o Defensor Público - <i>Sistema Nacional de Defensoría Pública del Pueblo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Representa al adolescente en todas las audiencias. • Conoce al adolescente, su situación familiar y los hechos relacionados con el delito. • Defiende al adolescente en el proceso penal. Su función es demostrar su inocencia o propender por una sanción acorde con el delito que cometió. • Interpone los recursos legales cuando hubiere lugar. • Asiste al adolescente en el proceso, aún antes de la imputación. • Formula propuestas de aplicación de justicia restaurativa.
Defensor de Familia – <i>ICBF</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Acompaña al adolescente en todas las actuaciones del proceso. • Verifica la garantía de los derechos del adolescente. • Toma las declaraciones y entrevistas rendidas por el adolescente del cuestionario enviado por Juez o Fiscal. • Realiza seguimiento al adolescente durante la ejecución de la sanción, para lo cual recibe mensualmente el reporte del Plan de Atención Individual - PLATIN- por parte del Operador. • Rinde informe inicial de la situación familiar, económica, social, psicológica, cultural y del nivel educativo del adolescente ante el Juez de Garantías, con el apoyo del equipo psicosocial. • Presenta en audiencia de imposición de sanción un estudio actualizado, basado en el informe inicial, sobre los resultados de la intervención realizada al adolescente. • Es notificado de la acusación del adolescente. • Controla el cumplimiento de la obligación del Operador de vincular al adolescente al sistema educativo.
Equipo Técnico - <i>ICBF</i>	<p>Equipo integrado por psicólogo, trabajador social y nutricionista:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifica los derechos y libertades consagrados del Artículo 17 al 37 del Código de la Infancia y la Adolescencia. • Contacta a los padres del adolescente o a sus representantes legales para que participen activamente en todas las fases del proceso. • Realiza entrevista inicial al adolescente y su familia y conceptúa sobre las condiciones psicológicas, la dinámica del adolescente en el ámbito familiar y social, y su condición física y nutricional. • Elabora el informe integral que será presentado en las audiencias de garantías y de conocimiento. • Adelanta las intervenciones con el adolescente y sus familias. • Conoce, analiza y hace seguimiento al PLATIN. • Revisa los informes que envían los operadores. • Registra dicha información en la historia de atención. • Registra en los sistemas del ICBF las actuaciones que realice con cada adolescente y sus familias. • Efectúa seguimiento psicosocial al adolescente.

Comisaría de Familia – <i>Alcaldía Municipal o Distrital</i>	En los lugares donde no haya Defensores de Familia, debe cumplir las funciones asignadas a estos.
Inspección de Policía - <i>Alcaldía Municipal o Distrital</i>	En los lugares donde no haya Defensores de Familia ni Comisarios de Familia, cumplen las funciones asignadas a estos.
Ministerio Público – <i>Procuraduría General de la Nación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Participa en los procesos judiciales en defensa de los derechos de todos los afectados. • Impugna las decisiones que se adopten, de ser procedente.
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – <i>Fiscalía General de la Nación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Presta los servicios médico-legales y de ciencias forenses solicitados por Fiscales, Jueces, Defensores de Familia y otros. • Verifica las pruebas periciales y exámenes forenses practicados por los cuerpos de policía judicial y otros organismos. • Realiza el dictamen para determinar la edad probable. • En los eventos en que se evidencie discapacidad psíquica o mental, determina la real situación del niño, niña o adolescente.

Tabla 2. Instituciones y funciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Tomado de ICBF (2013) Cartilla 5; Instituciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. P. 10 - 14.

Estas Instituciones se articulan para lograr los objetivos del SRPA, como lo son el garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño, tomar medidas de carácter pedagógico específico y diferenciado, acordes con los principios de la protección integral y el privilegio del interés superior del niño (Congreso de la república de Colombia, 2006. Art. 140)

Una de las críticas principales realizadas por instituciones como la Procuraduría General de la Nación, en su informe de vigilancia superior del sistema, es la inexistencia de un ente rector, debido a los inconvenientes de articulación y de establecimiento de funciones claras en tiempos establecidos para el proceso. Por esta razón, y para darle un horizonte más claro al sistema, se creó, mediante el decreto 1885 de 2015 del Ministerio de Justicia, el **Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal Adolescente – SNCRPA**, “como una instancia para la coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica y la fijación de parámetros técnicos, que entre otras realizará el seguimiento y la evaluación de las acciones” (MinJusticia, 2015. Art. 2) relacionadas con la responsabilidad penal adolescente. Este sistema de coordinación está conformado por:

“a) El Ministro de Justicia y del Derecho o como su delegado, uno de sus viceministros quien lo presidirá b) El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado c) El Ministro de Educación Nacional o su delegado. d) La Ministra de Cultura o su delegado e) El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces o su delegado. f) El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o su delegado g) El Fiscal General de la Nación, o su delegado h) El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado i) El Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional o su delegado j) El Director de la Policía Nacional o su delegado k) El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o su delegado l) El Director del Sistema Nacional de Juventud o su delegado.” (Ministerio de Justicia, 2015, Art. 3)

En suma, este sistema de reuniones periódicas (cada dos meses) pretende garantizar los fines del SRPA, orientando la política pública, articulando acciones y señalando las directrices que cada institución debe seguir para el cumplimiento de los objetivos. Así mismo, el decreto 1885 establece la creación de comités departamentales, mediante los cuales las directrices impartidas por el

SNCRPA sean llevadas a cada departamento, teniendo en cuenta las dinámicas territoriales para hacer recomendaciones y adelantar procesos investigativos que contribuyan al conocimiento del fenómeno.

Es, en el seno de este sistema de coordinación, que se procura que cada institución logre contribuir al desarrollo del SRPA desde sus competencias. Sin embargo, el SNCRPA no actúa en realidad como un ente rector, sino como un coordinador de una política, que brinda lineamientos de manera periódica y “recomendaciones” a los mandatarios locales, tal como se observa en el texto *Recomendaciones para la garantía de derechos de adolescentes en conflicto con la ley penal, en la formulación de planes de desarrollo de alcaldes y gobernadores para el periodo 2016 – 2019*, donde el sistema nacional de coordinación recomienda generar un sistema de información, participar en los comités departamentales, liderar la articulación entre el SNBF y el SRPA, construir y adecuar la infraestructura del sistema, incentivar programas de fortalecimiento familiar y fortalecer la prevención y protección de los NNA frente a la utilización por parte de la delincuencia organizada (SNCRPA. Pág. 5-6)

Sin embargo, la ley y la posterior política señalan el campo de acción e intervención de cada institución al interior del SRPA, proceso que será condensado en la gráfica 2, donde se pretende mostrar que instituciones intervienen en cada parte del sistema. Es importante recordar que el SRPA presenta dos tipos de procesos; uno Administrativo y otro Judicial, los cuales se desarrollan de manera paralela. Mientras que en el judicial se distinguen autoridades como los jueces penales, que pueden tener funciones de conocimiento o de garantías, la fiscalía y la defensoría del pueblo con sus defensores públicos (cuando el menor de edad implicado no cuenta con apoderado). Mientras que en el proceso Administrativo se distingue la Policía Nacional, específicamente su grupo especializado la Policía de Infancia y Adolescencia, y el ICBF, quien debe iniciar los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) a todo adolescente que ingresa al SRPA, para lo cual se apoya en las instituciones del SNBF, como secretarías de salud, de educación, ICBF, entre otras. Este proceso administrativo es realizado por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que en nuestro trabajo será SNBF, el cual es el conjunto de instituciones, principios, normas y entidades encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos de los menores de edad y las políticas públicas de infancia y adolescencia a nivel nacional y territorial. La entidad que realiza la coordinación del SNBF es el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), quien “tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas” (Congreso de la república de Colombia, 2006. Art. 205), mientras que el diseño de las políticas públicas y la movilización de los recursos para las mismas es función del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Para efectos del presente documento, el SNBF tendrá el rol de la protección y el restablecimiento de los derechos de los menores de edad en conflicto con la ley, mediante la acción del ente coordinador ICBF y la articulación con otros sectores, como salud y educación. Sin embargo, es necesario recordar que este Sistema no solamente actúa en el caso de los adolescentes infractores, sino que tiene competencias frente a todo niño, niña y adolescente que necesite la protección de sus derechos.

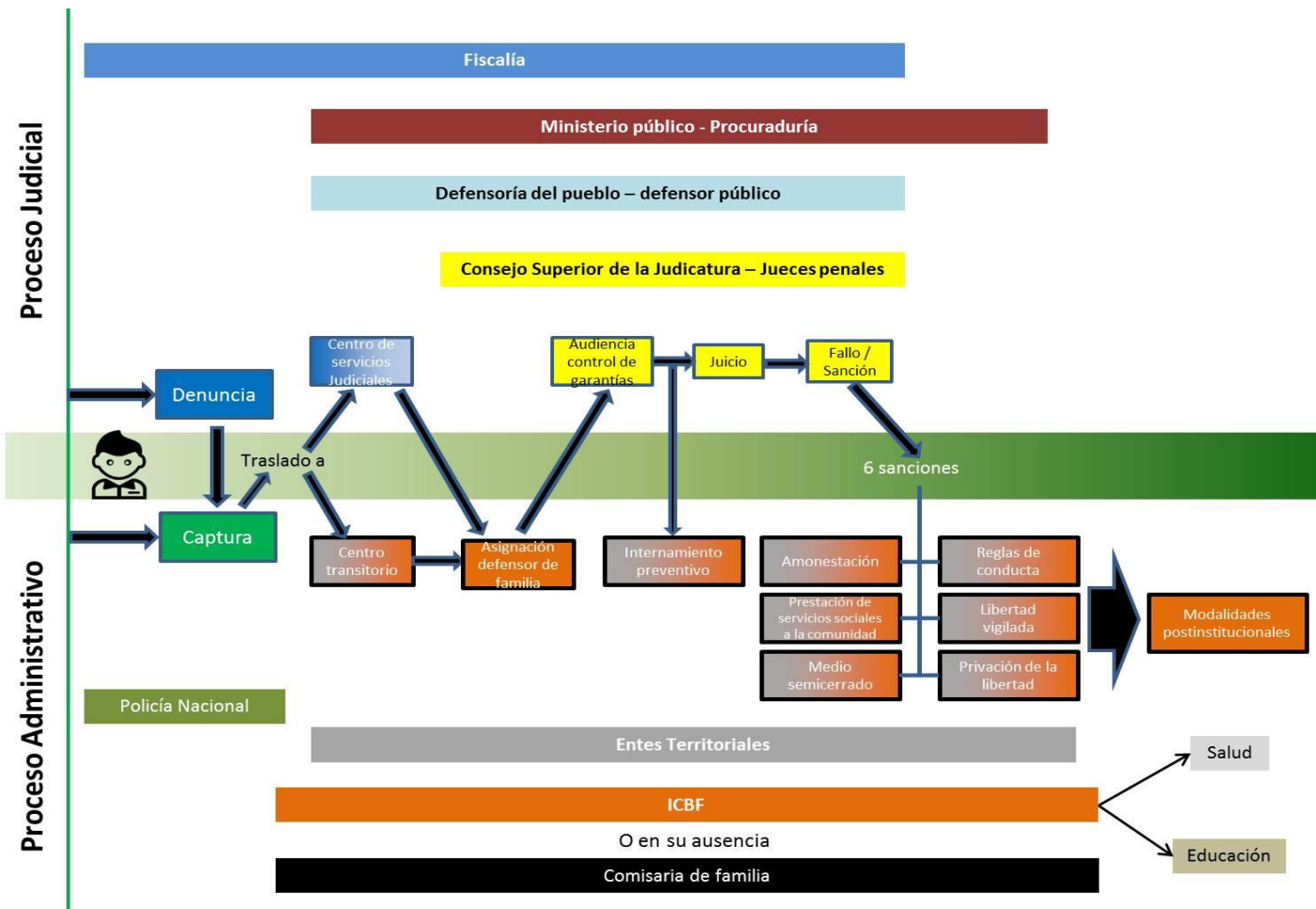


Figura 1. Actores principales en el proceso de atención SRPA. Elaboración propia.

Es importante agregar que los entes territoriales, como los departamentos, municipios y sus gobiernos, tienen un rol importante en el sistema, al tener la posibilidad de generar programas en torno a las sanciones contempladas en la ley, así como adecuar infraestructura para centros transitorios y de internamiento preventivo.

En esta línea, se realiza el documento Conpes 3629 de 2009 - *Política de atención al adolescente en conflicto con la ley*, que pretende apoyar la implementación de la política, realizando un diagnóstico de los primeros años y señalando el norte en cuanto a la atención de esta población se refiere.

Es importante mostrar que Colombia ha presentado un retraso en la implementación de los paradigmas internacionales, a pesar que es un país que firma y ratifica los acuerdos con poco tiempo de diferencia. Esto podría mostrar que; a) la práctica política al interior del país exige largas discusiones entre diversos actores para la formulación de políticas públicas. b) existen factores históricos, económicos, culturales y sociales que resisten frente a los principios foráneos.

Así mismo, y a pesar de los esfuerzos jurídicos por construir un marco legal favorable, existen realidades que impiden la consolidación de un modelo integral de protección de derechos en el país. El presente trabajo analizará tales barreras, dando por sentado que el paradigma de la protección integral es uno de los más completos esfuerzos para que los adolescentes en conflicto con la ley accedan a la restauración de sus derechos fundamentales vulnerados, y por esta vía, reducir la reincidencia.

En el siguiente gráfico se ilustran los principales hitos de la normatividad nacional e internacional relativa al tema, contrastando con los distintos paradigmas en la atención a los adolescentes en conflicto con la ley (modelo clásico, sistema tutelar o de la doctrina de la situación irregular y la doctrina de la protección integral)

i) Metodología

Para el presente documento, se propone el desarrollo de una manera novedosa de analizar una política pública, acorde con la defensa de los valores democráticos y con las posibilidades de transformación con que cuentan las instituciones públicas, por lo cual pretende un enfoque pragmático que supere visiones estáticas o centradas en problemas que excedan la esfera de la acción estatal. A este proceso lo hemos denominado *Análisis de incidencia de derechos*, y se nutre principalmente de dos corrientes teóricas (y en una importante medida, prácticas); a) el estudio de la ciencia política como unas *ciencias del curso de acción*, algo propuesto por Laswell (Roth, 2019) quien indicó que las investigaciones de esta disciplina deberían fundamentarse en; la resolución de los problemas, la multidisciplinariedad de sus enfoques y la orientación hacia los valores del respeto a la dignidad humana. Este marco se integra a posturas *interpretativistas* de las políticas públicas, donde toma especial relevancia la interpretación de la acción pública, la subjetividad y la retórica. Por lo tanto, el modelo de Laswell presenta dos claros momentos: “el análisis de las funciones de la acción gubernamental y la recomendación para la acción gubernamental” (Roth, 2019, p. 68). b) el enfoque de *acción sin daño*, cuya base se encuentra en el proyecto *Do No Harm*, de Mary Anderson, el cual descubre que las acciones que se toman (en el marco de conflictos para el caso del proyecto Do No Harm) pueden llevar mensajes éticos que generen un efecto contrario al esperado, promoviendo divisiones, falta de empoderamiento y daños en la población intervenida. Este enfoque es adaptado para apoyar el análisis de las posibles afectaciones a los derechos de los adolescentes, provenientes de la acción de las instituciones religiosas y de la Nueva Gestión Pública, para comprender si éstas generan situaciones que la política pretende evitar.

Para cumplir con el objetivo del análisis de incidencia, se plantea el uso de metodologías cuantitativas que den cuenta de la recolección de información y permitan hacer análisis de ellos. Además, se plantea la realización de una investigación aplicada de tipo exploratorio, mediante la cual se logre una aproximación a un fenómeno. Con relación al análisis de política pública, el análisis se centra en la etapa de la implementación, con el ánimo de conocer la manera en que la política se ha llevado a cabo a nivel nacional y cuál ha sido el impacto real frente a la población adolescente en conflicto con la ley.

Frente a la metodología implementada, el presente trabajo inició con una exploración de la política pública seleccionada. Posteriormente, se revisaron los documentos de diversas instituciones que analizan la política, de los cuales se extrajeron las problemáticas identificadas y que afectan los derechos de la población objeto, en este caso, los adolescentes. Con la separación de tales problemáticas, se procedió a clasificarlas según su relación con las instituciones de la política, descartando aquellas dificultades sobre las cuales solo existe la posibilidad de una incidencia residual, teniendo en cuenta los instrumentos con que cuenta el sistema (pobreza, delincuencia, disfuncionalidad familiar, conflicto armado, entre otros), para quedar con aquellos problemas cuyas posibles causas se ubican al interior de la acción de las organizaciones. Mas adelante, se agruparon estas causas y se compararon con los principios y prácticas al interior de la política pública, con la intención de generar puntos de encuentro e identificar causas primarias derivadas de la acción de las

instituciones públicas. De esta manera, se logró identificar que la administración pública ha incentivado y permitido la movilidad de dos enfoques que pueden parecer opuestos, pero que inciden sobre los derechos de los adolescentes, incidencia que podría calibrarse en función de su afectación al enfoque de derechos. Subsiguiente a estos análisis, se realizaron entrevistas a operadores, funcionarios, directivos y académicos, quienes dieron luces de las resistencias e impulsos que cada elemento de los enfoques presenta para los derechos humanos de los adolescentes. En el último momento, se crearon los *Indicadores de Incidencia*, los cuales buscan esclarecer si la incidencia de las prácticas de cada uno de los enfoques seleccionados es alta, media o baja, sin que esto signifique darle un juicio de valor a tal incidencia. Para complementar lo anterior, se ha usado el enfoque ético de la Acción sin Daño, con el cual se ilustran los mensajes contradictorios que ésta incidencia puede presentar, además de valorar formas de afectación derivadas de la tensión entre lo que se desea lograr y las acciones.

La recolección de información se ha realizado principalmente de dos fuentes; la investigación documental mediante textos oficiales y no oficiales, y la realización de entrevistas a los actores claves de la implementación de la política pública, especialmente a nivel nacional, pero con un amplio conocimiento de las realidades territoriales.

Así mismo, es necesario aclarar se presentaron tres dificultades metodológicas; la primera, relacionada con el sistema de información, el cual no ha logrado consolidarse y concentrarse, además que el seguimiento a la reincidencia de los adolescentes en conflicto con la ley no es posible, debido a que la ley impide que registren antecedentes penales a quienes cometieron delitos antes de la mayoría de edad. En segundo lugar, al ser una política pública con gran diversidad de actores involucrados, el análisis se centró en personas con influencia en el proceso de implementación, es decir, funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y operadores del SRPA. Sin embargo, el análisis de incidencia puede contemplar la voz de la población afectada, en este caso los adolescentes y sus familias, pero esto no puede ser posible debido al siguiente obstáculo. El tercer aspecto menciona que la presente tesis se realizó durante la emergencia nacional producto de la crisis del coronavirus COVID-19, lo que impidió la aplicación de instrumentos directamente en los centros de atención para adolescentes del sistema de responsabilidad penal. Sin embargo, para completar de una manera integral el Análisis de Incidencia en posteriores trabajos, se sugiere aplicar instrumentos de investigación a la población cuyos derechos se pueden ver afectados.

Capítulo 1

Los enfoques pedagógico-religiosos y la Nueva Gestión Pública en la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley

El presente capítulo pretende mostrar cómo cada uno de los enfoques presentes en la acción pública de la política de atención al adolescente en conflicto con la ley (Enfoque pedagógico-religioso y la nueva gestión pública) se desarrollan y evidencian. Estas perspectivas conviven en la implementación de la política pública, incidiendo en el enfoque de derechos, eje de la democracia y soportado en la constitución política, en la ley y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

En un primer momento, se analizarán los *enfoques pedagógico-religiosos*, para continuar con la *Nueva Gestión Pública* y sus prácticas en la política pública.

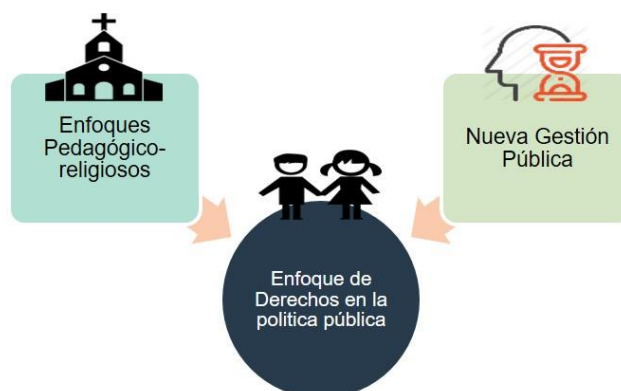


Figura 3. Enfoques que impactan el enfoque de derechos de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley y afectan los procesos de intervención. Elaboración propia

1.1. Los enfoques pedagógico-religiosos

Los enfoques pedagógico-religiosos hacen referencia a los principios que guían la acción de diversas instituciones que prestan servicios de atención a adolescentes en conflicto con la ley. Estos principios se basan en concepciones, fundamentalmente de la religión católica, que a pesar de las transformaciones que ha sufrido la doctrina apostólica, siguen teniendo relación con la biblia y sus postulados. En ellos se evidencian conceptos como la misericordia, la espiritualidad, el amor de Dios y el cuerpo como un templo de la creación, así como métodos e instrumentos pedagógicos que retoman estos pilares para el trabajo en temas de justicia juvenil. Para comprender los elementos de los enfoques pedagógico-religiosos, primero se señalarán aspectos referentes a las instituciones religiosas y su presencia en la política. Posteriormente, se analizarán sus componentes, los cuales han sido construidos de manera inductiva para este documento y que se basan en los planteado en el

marco teórico con respecto a los enfoques pedagógicos, estos elementos son; *Concepciones de la intervención, relaciones pedagógicas y las prácticas de fortalecimiento de la espiritualidad.*

1.1.1 Instituciones religiosas en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley

El estado colombiano se ha relacionado con instituciones religiosas para intervenir sobre diversas temáticas, especialmente en lo relativo a la asistencia social. A partir del Concordato, suscrito entre Colombia y la Santa Sede en 1887, se da el sustento jurídico para la acción católica en el territorio nacional, especialmente en temas de educación y servicios sociales. “Quienes primero acudieron al llamado de la atención por la historia misma desde su nacimiento fueron las comunidades religiosas”, indica Ana María Peñuela (2020), experta en política pública de infancia y adolescencia, quien además agrega que el rol asignado a las comunidades (especialmente el de reprender a los menores de edad cuando no cumplían las expectativas de la sociedad) se corresponde con el rol histórico que cumple el padre de familia, como aquel que representa la autoridad.

En la actualidad, la importante presencia de las instituciones religiosas se debe principalmente a su experiencia, no solo en el sistema de responsabilidad penal adolescente, sino también en intervenciones con adolescentes en diversos países, tal como lo expresa la profesional Adriana Tierradentro de ICBF (2020). Así mismo, la profesional especializada Gabriela Vera (2020) de la subdirección de responsabilidad penal adolescente de ICBF, señala que anteriormente la atención se centraba en un modelo de auxilio, atendiendo de manera autónoma a la población considerada en vulnerabilidad, como los niños en situación de calle, lo cual se vivenció en todo el continente, hasta que para el caso colombiano la ley 7 de 1979 le indica al ICBF que, para implementar sus políticas, puede contratar con instituciones de *reconocida idoneidad y experiencia*, llamado al cual acudieron en primer lugar las congregaciones religiosas. Desde 1989, Indica Vera (2020), el ICBF gestiona los predios en distintas regiones según la demanda de casos, los cuales serían administrados principalmente por estas organizaciones y quienes graduaron profesionales para su modelo de atención en programas ofertados por universidades de las congregaciones, como la licenciatura en pedagogía reeducativa, así como en diplomados referentes a intervención por medio de comunidades terapéuticas, metodología importada de Europa y que sería introducido al país por congregaciones religiosas.

Tal como lo indica el Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020) esta relación se reestructuró con un hito importante en la adopción de la ley 1098 de 2006, con la que se pretendía superar la visión asistencial y caritativa evidenciada a lo largo del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Es importante agregar que la constitución del 91 abrió la puerta a instituciones sin filiación religiosa, pero con opción de contratación con el Estado para la atención de adolescentes. Sin embargo, esto no redujo la presencia de congregaciones religiosas.

Durante el proceso de implementación de la política pública, las instituciones religiosas hacen presencia fundamentalmente en la entrega, por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, de los contratos para proveer servicios en las medidas privativas y no privativas de la libertad contempladas en el SRPA. Es decir, congregaciones que tienen experiencia en prácticas reeducativas ofrecen sus servicios y son escogidos, si al comparar con otros oferentes cumplen de mejor manera con los lineamientos designados para tal fin.

En el manual de contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– se establece que las direcciones regionales tienen en sus funciones la contratación de las unidades de servicio y cupos necesarios para cumplir con los requerimientos del sistema de responsabilidad penal adolescente (2017). Sin embargo, el instituto también puede generar oferta de servicios bajo su administración y dirección, así como lo pueden hacer las entidades territoriales, amparadas en el principio de la corresponsabilidad.

A pesar que no existe un mandato explícito para la contratación con instituciones adscritas a congregaciones religiosas (como sucedía en las primeras leyes relativas al tema), estas agrupaciones ocupan un importante que no ha sido controvertido por instituciones sin filiación religiosa, tal como lo señala la Coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020), quien refiere que han ofertado desde el año 2015 cupos para la atención de población femenina en la capital, sin que ninguna organización no religiosa se haya presentado, las cuales muestran su interés más en el desarrollo de consultorías o programas de fortalecimiento que en la intervención y atención directa de los adolescentes. Asimismo, la profesional señala que la experiencia con organizaciones no gubernamentales no ha sido satisfactoria y no se acerca a lo logrado con instituciones religiosas, a quienes considera que tienen *la mayor y mejor experiencia*, al conocer todos los aspectos que la atención requiere, como “la organización de un economato, organizar una comida, organizar unas minutas, organizar unos alojamientos, organizar el diario vivir”, lo cual es prioritario en las modalidades de atención cerradas y semicerradas.

En el siguiente esquema se señalan los diversos actores que realizan acciones de intervención y atención a adolescentes en conflicto con la ley.



Figura 6. Actores principales en la contratación para servicios de atención e intervención en el sistema de responsabilidad penal adolescente. Elaboración propia.

Para agregar, el presente trabajo se centrará en los enfoques religiosos explícitos, es decir, en la intervención realizada por congregaciones religiosas que actúan en el marco de la doctrina social de la iglesia. En este punto, se analizará la presencia de estas instituciones en la implementación de la política pública, a partir de la información sobre los contratos adjudicados por parte del ICBF.

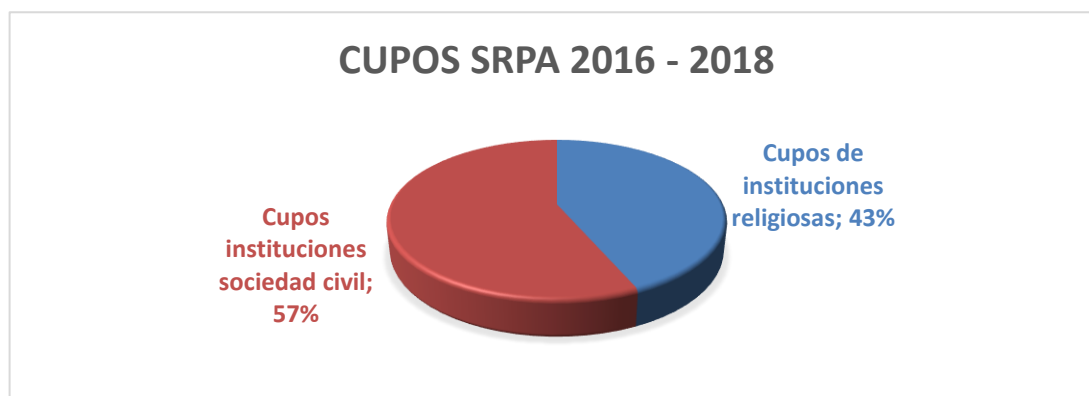


Figura 7. Proporción de cupos para instituciones de la sociedad civil y para instituciones religiosas 2016 – 2018.
Elaboración propia a partir de ICBF, 2019.

La información presente en la página web de la entidad muestra, por cada una de las regionales, los contratos que se han realizado para cumplir las funciones del SRPA. Allí encontramos que algunas regionales presentan actualizados tales datos a 2018, mientras que otras cuentan con la información de 2016 como último dato. Sin embargo, usamos esta información para señalar que se contrataron un total de 11429 cupos entre 2016 y 2018 a nivel nacional, de los cuales 4960 cupos fueron contratados con instituciones de índole religiosa, mientras que 6469 cupos se entregaron a otras instituciones de la sociedad civil. Esta información fue ratificada por el Subdirector de responsabilidad penal adolescente de ICBF Alejandro Cáceres (2020), quien indicó en entrevista que “a corte de diciembre de 2019 cerca de 43% de la contratación de cupos en las modalidades de servicio del SRPA en el ICBF se efectuó con organizaciones con vocación católica o religiosa”.

Frente a este panorama, indicamos que más de la mitad de los cupos del SRPA para este periodo (57%) fueron contratados con instituciones como ONG’s, fundaciones, corporaciones, asociaciones, centros de desarrollo comunitario, comunidades terapéuticas, entre otros (ICBF, 2019). El 43 % de los cupos para el periodo en mención fueron entregados a instituciones que vinculamos con congregaciones religiosas, es decir, 4960 cupos (ICBF, 2019). De estos datos, logramos establecer cuáles son las principales agrupaciones contratantes, siendo la primera la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos con 2809 cupos (56,6%), la Fundación Hogares Claret con 1807 cupos (36,4%), Asociación cristiana de jóvenes de Bogotá y Cundinamarca con 100 cupos (2%), Secretariado Diocesano Pastoral Social con 92 cupos (1,9%), Corporación Juan Bosco con 87 cupos (1,8%) y la Fundación de promoción integral y trabajo comunitario Corazón de María con 65 cupos (1,3%). La filiación de estas organizaciones con congregaciones religiosas, con la fe católica y con su dogma se constata en su visión, misión, historia y sus principios pedagógicos.



Figura 8. Proporción de cupos para cada una de las instituciones religiosas contratantes del SRPA 2016 – 2018.
Elaboración propia a partir de ICBF, 2019.

1.1.2 Concepciones de la intervención

Las congregaciones religiosas han tenido diversas razones para intervenir en las problemáticas sociales; desde su intención de “salvar las almas” hasta la consolidación de la doctrina social de la iglesia, que prepararía a la institución apostólica romana para ocuparse de asuntos terrenales.

Con relación a la doctrina social de la iglesia, ésta refleja el llamado del papado a todo aquel que se hiciera llamar “cristiano”, la cual se manifestó mediante la encíclica *Rerum Novarum*, promulgada por el papa León XIII en 1891. En este documento se explican los conceptos fundamentales de la acción cristiana en todo el mundo, siendo los principales (para nuestra temática) los siguientes:

a) *El designio de amor de Dios* se manifiesta en diversos principios, tales como la benevolencia y la misericordia inspiradas por Dios, especialmente frente a los pobres, los marginados y los pecadores, con la intención de seguir el ministerio de servicios contemplado en el nuevo testamento. Frente a estos grupos se promueve el amor recíproco, imagen del amor trinitario, así como una confianza en la salvación que puede ser alcanzada por todo ser humano sin ningún tipo de distinción; “la apertura al amor concreto hacia el hombre, que debe ser tratado como otro yo, aun cuando sea un enemigo” (Mt 5,43- 44).

b) *La misión de la iglesia* se materializa en la labor que cumplen los jerarcas del catolicismo al difundir los valores evangélicos por todos los pueblos del mundo. Esta misión tiene diversos fines, entre ellos la transformación de las relaciones sociales y la realización de la persona, por lo que busca actualizar

el evangelio a los retos de las relaciones sociales. Por esta razón, elementos antes vistos como mundanos tales como la sociedad, la economía, la política y el derecho son concebidos como elementos fundamentales para el hombre y su vida, por lo que la iglesia no puede ser indiferente al desarrollo y transformaciones de tales factores.

c) *La persona humana y sus derechos* postula que el ser humano es el centro de todos los ámbitos de la sociabilidad, siendo el eje de la enseñanza social de la iglesia y reconociéndolo como un sujeto activo. Por ello, la iglesia se propone *tutelar la dignidad humana*, dignidad derivada de Dios, de quien el hombre es imagen y semejanza; “a imagen de Dios le creó, macho y hembra los creó” (Gn 1,27). Con relación al elemento que afecta esta dignidad humana se encuentra el *pecado*, como un acto de separación con Dios y con la comunidad de los hombres. El sustento de todos los derechos y, por esta vía, de la dignidad humana, es la *ley moral natural*, universal, inmutable, expuesta en los diez mandamientos y llamada a ser el fundamento de la ley civil. Derechos tales como el derecho a la vida, a la familia, a madurar la propia inteligencia, a la libertad (a través del *conocimiento de la verdad*), a participar en el trabajo, a fundar una familia, a escoger una creencia y a vivir esa fe, son contemplados en esta doctrina.

d) Los *principios de la doctrina social* remiten a los fundamentos ordenadores de la vida social. El principio del bien común, el cual no es solamente *una suma de bienes* individuales, sino un bien general propio del cuerpo social y que se encuentra relacionado con las condiciones en que viven los individuos, que deben ser acordes con la dignidad humana. En segundo punto, el principio del destino universal de los bienes, que hace referencia a la posibilidad que todo individuo debe tener para acceder a ellos y, por esta vía, buscar su pleno desarrollo. Por esta vía, se aclara que la propiedad privada es una garantía de un *recto orden social*, y que la forma de armonizar el acceso universal a los bienes con el respeto por la propiedad privada es logrando que todos puedan ser propietarios, mirando más allá de una propiedad privada *absoluta e intocable*, sino una propiedad con función social que debe ser regulada por los Estados.

e) Desde el relato bíblico de la creación, se observa a *la familia como célula vital de la sociedad*, además de ser la primera sociedad natural y centro de la vida social. Un elemento importante es la complementariedad de hombre y mujer, quienes se conciben dentro de una dualidad que permite la realización de lo humano, a quienes se les confía la procreación y la constitución de la vida familiar. Para la consecución de estos fines, se erige la institución del matrimonio como un sacramento que depende no de la comunidad de los hombres, sino de Dios mismo.

Estos principios serán retomados por las instituciones de procedencia religiosa presentes en el sistema de responsabilidad penal adolescente colombiano.

Una de las comunidades con mayor presencia en el país es la congregación de los Terciarios Capuchinos, también conocida como comunidad *Amigoniana*, la cual opera mediante la oficina de pastoral para la niñez y la familia – OPAN, materializando el enfoque humano-cristiano de la comunidad. En su página web señalan que “los Terciarios Capuchinos dirigen su misión principalmente a aquellos niños y jóvenes que, por mil razones, han tropezado en la vida o no han

encontrado su camino, que la desgracia ha aventado y el vicio o la droga, prostituido” (Religiosos terciarios capuchinos, 2017). En las páginas web, tanto de la curia general como de la provincia de San José, encontramos su percepción del adolescente en conflicto con la ley y los principios que guían su intervención. Al inicio de este recurso web, encontramos un párrafo atribuido al fundador de la congregación, Luis Amigó, el cual se constituye en la base fundamental de su labor y del perfil del religioso capuchino. Allí se lee:

“Sois los que habéis de ir en pos de la oveja descarriada hasta devolverla al aprisco del Buen Pastor. Y no temáis perecer en los despeñaderos y precipicios en que muchas veces os habréis de poner para salvar la oveja perdida; ni os arredren los zarzales ni emboscadas con que tratará de envolveros el enemigo, pues podéis estar seguros de que, si lográis salvar un alma, con ello predestináis la vuestra” (Religiosos Terciarios Capuchinos Provincia de San José, 2019)

Las congregaciones religiosas presentes en el país y que cumplen funciones en la política de atención a adolescentes en conflicto con la ley, han generado sistemas pedagógicos para cumplir con la misión encomendada. Este enfoque pedagógico es fruto de la experiencia de cada comunidad, de la visión de la problemática de sus fundadores y de los retos impuestos por los sistemas de responsabilidad penal. Tal como señala la profesional de la dirección de protección de ICBF Adriana Tierradentro (2020), la atención de los adolescentes en instituciones de tipo religioso es el resultado de conjugar “la visión del operador con los lineamientos del ICBF”, por lo cual es imprescindible el cumplimiento de los criterios exigidos por el Estado. Esto conlleva a que la incidencia religiosa en el proceso se encuentre sujeta a la propuesta pedagógica identitaria.

Uno de los conceptos que más se observa y con el cual se describen los modelos pedagógicos de las instituciones con origen religioso es el de *Reeducación*. En la página web de la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos, más exactamente en la sección *Instituciones reeducativas amigonianas* se lee: “La reeducación es volver a enseñar aquello que no ha estado bien aprendido, que no se ha asimilado correctamente, podemos reeducar habilidades, conductas, emociones, posturas, etc. La reeducación es volver a enseñar aquello que no ha estado bien aprendido, que no se ha asimilado correctamente, podemos reeducar habilidades, conductas, emociones, posturas, etc.” (Religiosos Terciarios Capuchinos Provincia de San José, 2019).

En otra de sus páginas, en este caso de la Curia general, se indica que la fundación Amigó es una organización privada sin ánimo de lucro que busca realizar una “intervención socioeducativa en favor de los niños, adolescentes y jóvenes y con sus familias, en situación de inadaptación y/o exclusión social, especialmente con problemas de conducta, promoviendo su progresiva reinserción social y su desarrollo libre e integral como personas” (Religiosos Terciarios Capuchinos Curia General, 2019).

Otra congregación que cuenta con varios centros de atención a adolescentes en conflicto con la ley es la Fundación Hogares Claret, adscrita a los sacerdotes claretianos y quienes atienden no solo adolescentes infractores, sino también cuentan con servicios de restablecimiento de derechos,

terapias para el consumo de SPA y atención a menores de edad en extrema vulnerabilidad. Con relación a la política de atención a adolescentes en conflicto con la ley, su página web señala que su misión es;

“Promover en los adolescentes con edades entre los 14 y 18 años, que están vinculados al sistema de responsabilidad penal por la comisión de un hecho catalogado como delito por la Ley 1098 de 2006, su desarrollo personal, físico, psicológico, cultural y espiritual, a partir de un proceso terapéutico educativo, sustentado en el modelo de Comunidad Terapéutica” (Hogares Claret, 2018)

Este modelo de comunidad terapéutica reúne dos corrientes de tratamiento, las cuales son las comunidades terapéuticas de Daytop y el Proyecto Hombre, que se basan en encuentros de autoayuda. Esto muestra que Hogares Claret, a pesar de nacer en el seno de la iglesia católica, gesta un modelo autóctono basado en principios terapéuticos que van más allá de las tesis judeocristianas. Como lo señala el Sacerdote Claretiano José Fernando Tobón (2020) quien se desempeña como coordinador de espiritualidad de la fundación, la comunidad terapéutica es un marco teórico con procesos inicialmente clínicos para el tratamiento de adicciones, pero que se ha ido ampliando de manera gradual hacia lo formativo y lo preventivo. En este tránsito y gracias a la experiencia de la congregación, el ICBF le solicita la inclusión de programas asociados al sistema de responsabilidad penal adolescente, según amplía el Padre Tobón (2020), creando un modelo que retoma la comunidad terapéutica y las prácticas exitosas de otras comunidades. Esta institución se vio abocada a la transformación del modelo de comunidad terapéutica, especialmente ideado para intervención en personas con problemas de consumo de estupefacientes. Para dicho proceso, se inició con la observación de la convención internacional de los derechos del niño, específicamente en sus artículos 37 y 40, según relata el asesor para la atención de la institución Manuel Enrique López (2020) y quien agrega que desde esta base se realiza un modelo pedagógico basado en la formación en el respeto y en la *vivencia de sus derechos*. Este proceso pedagógico, continua López (2020), se basa en “la pedagogía del acompañamiento y de la presencia, del estímulo, tratar de sacar del joven lo mejor que él tenga, un acompañamiento con referente de autoridad, pero sin perder de vista toda la perspectiva de derechos, el valor de cada muchacho y ver en cada muchacho las oportunidades más que lo que le falta”.

En resumen, la doctrina social de la iglesia reconoce la importancia que tienen las congregaciones al intervenir en los problemas sociales, en gran medida, acrecentados por el rápido desarrollo capitalista evidenciado en el siglo XIX. En los años posteriores, se consolidarán proyecto de intervención frente a situaciones como el consumo de drogas y la delincuencia, los cuales se sumarían a la tradicional presencia católica en temas como la salud y la educación. Para el caso de las instituciones existentes en Colombia, éstas han acudido a los llamados realizados por el Estado para atender diversas problemáticas, por lo cual generaron sistemas de intervención propios.

1.1.3 Relaciones pedagógicas

Para el caso de la comunidad de los Terciarios Capuchinos, la congregación se ha centrado en el desarrollo del *carisma amigoniano*, elemento que viabiliza la relación entre la institución y los adolescentes en conflicto con la ley. Este carisma, aplicado a la pedagogía amigoniana, es definido por el Padre Fidenciano Gonzales como la “gracia y regalo de Dios al P. Luis Amigó que se sintió inspirado por Dios para fundar la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos para que se dedicasen a la salvación y educación correccional de la juventud extraviada” (Comunidad de Luis Amigó, 2019). Este carisma lo encuentra materializado Mellizo (2015) en el Club Amigo Trinidad Galán, donde este principio desde el carisma amigoniano se demanda y construye en el club “una relación pastoril cercana con el joven *desbarriado* con el propósito de *traerlo al rebaño*. Una relación que se sustenta en el amor y respeto hacia los jóvenes en dificultad, por eso el escenario es el club. Sin embargo, con todo esto no se logra despojarla de su carácter punitivo y de autoridad de la que está investido el educador y la institución” (p. 75).

Frente a la relación pedagógica evidenciada en Hogares Claret, el desarrollo de su modelo se fundamenta tanto en los lineamientos de ICBF como en la experiencia de las comunidades terapéuticas, generando cuatro pilares para el trabajo directo con los adolescentes; Primero, la educación basada en la conciencia, donde se manifiestan esfuerzos por la implementación de ejercicios de meditación trascendental, aromaterapia y yoga. Segundo, el fortalecimiento de la espiritualidad, como espacio para la comprensión de la trascendencia de la vida. Tercero, el fortalecimiento de las familias, procurando la recomposición de las redes familiares. Cuarto, el Escultismo, adaptando principios del movimiento Scout internacional, tales como el cooperativismo, el sistema de estímulos y el respeto por sí mismo y la naturaleza (López, 2020).

Otra institución con presencia en el SRPA, aunque en menor medida que las dos anteriores, es la Asociación Cristiana de Jóvenes (también conocida como ACJ o YMCA por sus siglas en inglés y la cual se describe como *un movimiento internacional y ecuménico con más de 700.000 voluntarios en todo el mundo*), donde se evidencia un modelo que combina la acción cristiana internacional con prácticas de empoderamiento juvenil. Para Bernardo Castro (2020), director de los programas de responsabilidad penal adolescente de Bogotá y Cundinamarca de la Asociación, su proyecto se basa en la pedagogía crítico-social y se relaciona con la teología de la liberación, por lo cual presenta un eje transversal fundamentado en el humanismo cristiano. A través de estos marcos el proyecto pedagógico busca generar, según indica Castro (2020), procesos de autonomía, reconocimiento y autorreconocimiento que promuevan el análisis crítico de la realidad del adolescente, lo cual redunde en la construcción de su proyecto de vida.

1.1.4 Prácticas de fortalecimiento de la espiritualidad

La *espiritualidad* se erige como una de las marcas de identidad del enfoque pedagógico-religioso, agrupando las prácticas propias de los operadores vinculados con congregaciones, así como conecta

lo sagrado con lo terrenal y genera un sentido de trascendencia en los adolescentes. En el caso de los Hogares Claret es uno de los conceptos más recurrente en su práctica pedagógica, y en palabras del asesor Manuel Enrique López (2020), se puede entender la espiritualidad como la forma mediante la cual el adolescente comprende que hay “unos valores más allá de lo meramente material, que hay unos comportamientos relacionados con la ética que nos llevan a buscar un bien común y unos fines comunes”. Este concepto de espiritualidad amplia y diversa emerge de lo conocido, en el seno de la iglesia, como el *Ecumenismo*, el cual es mencionado por el Padre José Fernando (2020) y quien agrega que este concepto puede ser entendido como “la apertura al respeto y al dialogo con cualquier expresión religiosa”, lo cual sustenta el uso, en el modelo pedagógico, de diversas expresiones provenientes de distintos credos.

En el caso del Instituto Psicoeducativo de Colombia – IPSICOL (la cual es una fundación sin ánimo de lucro domiciliada en la ciudad de Medellín, Colombia, reconocida mediante resolución de la gobernación de Antioquia número 23251 de octubre de 1978) la delegada de la fundación, Martha Ligia Cañas (2020) indica que el fundador es el Padre Adalberto Gómez Suarez, quien implementó un modelo pedagógico a partir del humanismo cristiano. Este modelo, agrega, se basa en la promoción de una espiritualidad respetuosa de las creencias de los adolescentes y en el desarrollo de un *sentido propio de espiritualidad*. También en la fundación FEI¹ (familia, entorno, individuo) se evidencia el desarrollo del concepto en mención. Esto es explicado por Jaime Vargas (2020) quien oficia como director de la regional Cundinamarca de la fundación y quien señala que uno de sus ejes fundamentales son los talleres de capellanía, donde se promueven actividades con énfasis en la espiritualidad, tales como *Palabra y acción*, *Música para el alma* y *Catarsis*.

Es importante la relación que se evidencia entre la visión de espiritualidad, recurrente en el discurso pedagógico de las comunidades religiosas, con el componente del modelo de atención llamado *Trascendencia y sentido de vida*, el cual se encuentra en el lineamiento técnico modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal – SRPA del ICBF (2020) y que hace referencia a la necesidad de generar confrontación existencial en el menor de edad y le “dé un sentido concreto a su existencia personal y familiar en este momento de su trascurrir vital” (p. 120). Esta conexión también se evidencia en el siguiente componente del mismo lineamiento, titulado *Fortalecimiento de vínculos*, que se suma a otros principios anteriormente analizados y vinculados con la doctrina social de la iglesia. En este componente, se enfatiza en la necesidad de los adolescentes por sentirse *protegidos y amados*, por lo cual es necesario reconstruir las redes vinculares para generar cambios afectivos (p. 122)

Como conclusión de este apartado, se indica que los enfoques pedagógico-religiosos se evidencian en los modelos pedagógicos puestos en práctica por operadores del sistema de responsabilidad penal adolescente vinculados con congregaciones religiosas, cuyo marco es la intervención de la iglesia

¹ FEI es una organización no gubernamental registrada ante la cámara de comercio de Ibagué. A pesar que no se hace referencia explícitamente a la vinculación con congregaciones religiosas, su proyecto educativo cuenta con importantes vínculos con la fe católica.

sustentada en la doctrina social. Los elementos analizados durante esta sección serán retomados en el capítulo II, donde se evidenciará la relación de los mismos con el enfoque de derechos.

A continuación, se mostrarán los elementos de la Nueva Gestión Pública

1.2 La Nueva Gestión Pública

Cuando hablamos de la Nueva Gestión Pública nos referimos a las transformaciones que impactaron las políticas y las instituciones públicas de (no exclusivamente) América Latina, introduciendo instrumentos de la gestión privada. Para el caso colombiano, se ha convertido en un referente teórico para los cambios institucionales en el sector social, sin que la política de atención al adolescente en conflicto con la ley sea la excepción. Para realizar un análisis más completo y basándose en lo indicado durante el marco teórico y conceptual, se presentarán elementos propios de la NGP evidenciados en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley. En la presente investigación, se usarán los ocho instrumentos de la NGP propuestos por Schröder (2006) quien plantea retos y necesidades para la prestación de servicios de la administración pública en América Latina, los cuales compararemos con elementos analizados en la política en mención. Estos instrumentos son; Gestión contractual, transferencia de la responsabilidad sobre los recursos, orientación hacia el rendimiento, controlling, orientación hacia el ciudadano/cliente, personal, técnica de información y gestión de la calidad.

1.2.1 Gestión contractual

Según Schröder (2006), “Bajo gestión contractual se entiende la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento” (p. 12). Es decir, y para el caso de esta política pública, el SRPA tiene unos objetivos expresados tanto en la normatividad nacional como en los distintos lineamientos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, institución que, para el cumplimiento de los objetivos, analiza las ofertas de los operadores del sistema y así contrata las distintas modalidades de atención. Tal como se evidencia, uno de los elementos más importantes para ésta gestión es la *competencia entre actores privados*, lo que, según la teoría de la NGP, redundará en la mejor prestación de los servicios.

Para la experta en política pública de infancia y adolescencia Ana María Peñuela (2020) es fundamental ampliar la oferta de operadores para poder hablar de un mercado competitivo, para lo cual es necesario “hacer atractivo estar en el mercado”. Para la experta, la inclusión de instituciones (no solo religiosas) que puedan operar en el sistema y que amplíen el espectro de la atención, se enfrenta a diversos retos que sólo podrán ser superados en el mediano y en el largo plazo, debido al poco interés que existe para trabajar con ésta población.

Para el proceso de contratación de los operadores del sistema, el ICBF exige el cumplimiento de las condiciones legales, técnicas, administrativas y financieras, de experiencia y de infraestructura, las

cuales se encuentran en el Estatuto General de contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015), Ley 1474 de 2011, Decreto 019 de 2012), Decreto Ley 2150 de 1995 y los lineamientos del instituto que reúnen la normatividad en la materia. Esto es subrayado por el Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020), quien agrega que en estos requisitos se les solicita a los operadores que deben “acreditar como mínimo 12 meses de experiencia y un máximo de tres (3) certificaciones de contratos ejecutados y terminados, cuyo objeto esté directamente relacionado con la atención de niños, niñas y adolescentes”. La profesional Adriana Tierradentro (2020) afirma que estos requisitos y procedimientos (que van desde la solicitud de una licencia de funcionamiento hasta la celebración de un contrato de operación en alguna de las modalidades de atención) establecen estándares objetivos que no favorecen a instituciones de tipo religioso, ya que deben ser cumplidas por todos los actores del sistema. Posterior a la celebración del contrato, se establece una guía de supervisión, donde se señalan los puntos básicos a tener en cuenta en cada componente y que son evaluados por un equipo de la regional. Sin embargo, este modelo no es susceptible de crítica. La doctora Peñuela (2020) señala que, para la contratación de servicios en el sistema, se exigen unos requisitos mínimos acorde con los lineamientos técnicos, que deben ser objeto de inspección, vigilancia y control, la cual es realizada por el ICBF, que también es la entidad contratante, por lo cual se desdibuja el control sobre el cumplimiento de los objetos contractuales.

En este sentido, la profesional Gabriela Vera (2020) de la Subdirección de responsabilidad penal del ICBF adiciona que la contratación de operadores a nivel territorial depende especialmente de la demanda, mediante la cual se genera un ofrecimiento a las instituciones que cuenten con licencia para ese territorio. Esta demanda del servicio depende a su vez de las órdenes del Juez, quien ubica a los adolescentes en conflicto con la ley en las medidas que considere pertinentes, lo cual es ejemplificado por la doctora Vera (2020) quien indica; “contrato 10 cupos, pero estoy apostándole a que el juez ubique veinte o que ubique dos. Si ubica dos, el operador se quiebra y entrega, y eso nos ha pasado en muchos municipios”. Por lo tanto, la contratación termina siendo azarosa y subordinada a la cantidad de aprehensiones.

1.2.2 Transferencia de la responsabilidad sobre los recursos

Uno de los aspectos más importantes en la materialización de la Nueva Gestión Pública es la descentralización de los recursos en áreas especializadas centradas en el rendimiento del presupuesto asignado, bajo el principio de que cada unidad se *especializa en lo que corresponda y mejor sabe hacer*. Sin embargo, en el desarrollo de la NGP debe existir un director de la política, o en términos de la experta en temas de política de infancia y adolescencia Ana María Peñuela (2020) *una voz cantante* “que separa el diseño estratégico de la dirección operativa”, algo que en opinión de la experta al ICBF *no le llegó* “porque es un instituto, no un director de política”, lo cual es una crítica a la estructura actual, en la cual el ICBF cuenta con un presupuesto propio del cual asigna a sus regionales para llevar a cabo los procesos de contratación y destinación de recursos para las diversas

modalidades de atención, y tal como se ha mencionado con anterioridad, la contratación depende de la demanda, es decir, de la cantidad de adolescentes que son remitidos a las diversas medidas.

Frente al presupuesto destinado para el SRPA, no se encuentran agrupados los recursos que todas las instituciones destinadas para cumplir con sus obligaciones en el sistema, lo que es reconocido por el subdirector de responsabilidad penal adolescente de ICBF Alejandro Cáceres (2020) quien señala que no existen datos completos, a pesar del esfuerzo por estimar el gasto social en adolescencia y juventud realizado en el 2016, en el cual “no se ahondó en la ejecución agregada para el SRPA”.

Con relación a los recursos señalados en los contratos con los operadores, la delegada de la fundación IPSICOL Martha Ligia Cañas (2020) indica que en el contrato está especificado que son los operadores quienes deben gestionar los recursos que hagan falta “a pesar de que ellos hayan sido ejecutados en el beneficio de la misma población que se atiende”. En este sentido, son las organizaciones con mayores capacidades financieras las que pueden permitirse incurrir en gastos adicionales, si la atención de los adolescentes así lo solicitan, mientras que los operadores más pequeños deben conformarse con el presupuesto asignado por *cupos atendidos* (tema que se explicará en el siguiente punto). Esto es subrayado por el asesor para la atención de Hogares Claret Manuel Enrique López (2020), quien indica que su organización no tiene dificultades económicas gracias a ser “una institución que va más allá del sistema de responsabilidad penal, que está respaldada por una fundación religiosa, que en algunos momentos logra encontrar aportes de otros entes y busca dinero por otros lados para poder apoyar a los muchachos”, lo que contrasta con otros operadores que han visto retrasos en el pago de la cuota de sostenimiento de los adolescentes. Esto significa que el sistema, tal como está planteado, favorece a los operadores más grandes y aquellos que cuentan con congregaciones que los respaldan, además de beneficiar el establecimiento de oligopolios.

1.2.3 Orientación hacia el rendimiento (output)

Para Schröder (2006) “Una dirección efectiva de la administración sólo es posible desde el output del servicio” (p. 14) en contraposición a una administración dirigida por los insumos. En la NGP se promueve que la relación entre *input* y *output* se base en los productos esperados, los cuales son definidos, clasificados y cuantificados en un catálogo, que, para el caso del SRPA, se encuentran en los lineamientos de ICBF. El subdirector de responsabilidad penal adolescente de ICBF Alejandro Cáceres (2020) indica que este output se enmarca en las “obligaciones contractuales y se evidencian en la estructuración del Plan de Atención Institucional, el Plan de atención Individual y la historia de atención de los adolescentes y jóvenes que se encuentran en los servicios de atención”. Frente a las obligaciones contractuales, Cáceres (2020) explica que hay de dos tipos; las *obligaciones generales*, las cuales asume como operador frente al ICBF, y las *obligaciones técnicas*, relacionadas con los aspectos “legales, administrativos, logísticos, financieros, del Sistema Integrado de Gestión (SIGE) en lo relativo a los ejes de calidad, seguridad y salud en el trabajo, gestión ambiental y seguridad de la información”. Con relación a las obligaciones generales, los productos son clasificados por componentes, que pretenden dar cuenta de los aspectos fundamentales para el desarrollo del

adolescente, tales como los componentes nutricional, cultural, lúdico, recreativo, educativo, salud, formación, entre otros.

Para cumplir con los productos solicitados² se creó la categoría de *Cupo*, el cual es la asignación monetaria que se considera necesaria por cada adolescente para que se puedan satisfacer sus necesidades en todos los componentes, y por esa vía, garantizar sus derechos. El valor de este cupo depende de la modalidad de atención y se observará en los lineamientos anuales de programación y ejecución de metas sociales y financieras. Para el año 2020, el valor por cupo se observará en la siguiente tabla:

Modalidad	Tarifa 2020 (en pesos colombianos)
Centro transitorio	1.939.615
Centro de internamiento preventivo	2.081.207
Centro de atención especializado	2.085.959
Semicerrado-internado	1.645.619
Semicerrado-externado jornada completa	933.153
Semicerrado-externado media jornada	550.559
Prestación de servicios a la comunidad	314.548
Libertad vigilada/asistida	456.664
Apoyo Post institucional	361.590
Internado restablecimiento en administración de justicia	1.614.363
Externado jornada completa restablecimiento en administración de justicia	933.153
Externado media jornada restablecimiento en administración de justicia	540.102
Intervención de apoyo restablecimiento en administración de justicia	349.022
Centro de emergencia restablecimiento en administración de justicia	1.893.715
Casa hogar restablecimiento en administración de justicia	1.573.359
Detención domiciliaría día	955.805
Detención domiciliaría hogar	615.185
Centro de integración social	446.703

Tabla 3. Valor cupo/mes modalidades de atención del SRPA. Tomado de ICBF (2020) Resolución 01 de 2020, por el cual se aprueban los lineamientos de programación y ejecución de metas sociales y financieras – Vigencia 2020 del instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Estos valores son 5,3% más altos que el designado para el año 2019. Así mismo, en el año 2019 fue 3% más alto que en el año anterior, y en 2018 4,5% mayor que en 2017.

² El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF no suele usar el concepto *Producto*, el cual puede contar con una connotación negativa cuando se incluye al interior de una política social. Sin embargo, se hablará de productos como los resultados que deben conseguir todo operador en los diversos componentes señalados en los lineamientos, y que se espera permitan la restauración y/o consolidación de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley.

Según el lineamiento de servicios para medidas y sanciones del proceso judicial SRPA del ICBF (2016) el costo de cada cupo incluye: “a) alimentación b) Dotación básica c) mantenimiento de planta física, de uso de las instalaciones d) dotación personal, aseo e higiene, dotación lúdico - deportiva, escolar, artístico y cultural; e) Talento humano; f) Recreación; g) Emergencias y botiquín h) Servicios públicos domiciliarios e i) transporte según modalidad y papelería” (p. 84)

Si bien se pretende que el capital entregado pueda satisfacer los puntos mencionados anteriormente, existen críticas frente a esta asignación. El asesor de la institución Hogares Claret Manuel Enrique López (2020) manifiesta que la cuota de sostenimiento de los adolescentes es *demasiado baja*, alcanzando el dinero “si acaso para el sostenimiento del muchacho y para el mantenimiento del edificio en el cual se encuentran”, señalando que los lineamientos del ICBF presentan exigencias imposibles de cumplir con los aportes brindados. En este sentido, es difícil para los operadores llegar al equilibrio financiero, tal como señala Arley Giraldo (2020) subdirector de los programas del SRPA de la oficina pastoral para la niñez y la familia de la comunidad de los Terciarios Capuchinos, quien indica que cada operador debe mantener unos gastos fijos por lineamiento, es decir, si se contrató un Centro de Atención Especializado – CAE para dar atención a 50 adolescentes, debe contratarse el talento humano acorde a ese número de cupos, por lo que si no se completa ese número por diversas circunstancias (como sucede con la pandemia del COVID – 19 o como podría suceder con un número bajo de detenciones o de adolescentes remitidos por un juez a esa modalidad), el ICBF reajusta y reduce su aporte acorde con los cupos reales, mientras los costos administrativos, profesionales y locativos se mantienen iguales, por lo que tienen que acudir a otras fuentes de ingresos (algo posible en las instituciones más grandes, con mayor tradición y presencia en programas de atención social).

Esto es apoyado por otros operadores, quienes indican que tienen dificultades frente a la infraestructura, debido a que el lineamiento plantea, dentro del valor del cupo, un rubro para *Mantenimiento de planta física*, el cual solo cubre algunas situaciones básicas no estructurales. Sin embargo, el lineamiento técnico modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley del ICBF (2020) recalca que “la entidad territorial debe incluir en sus Planes de Desarrollo la construcción, adecuación y mantenimiento de las infraestructuras en las que se brindan servicios de atención en las diferentes modalidades para los adolescentes y jóvenes del SRPA”, por lo que uno de los principales problemas del SRPA queda supeditado a los planes de desarrollo de los gobiernos locales.

El manejo de recursos públicos hace imprescindible un control de gastos y el cumplimiento de requisitos de los lineamientos por cada modalidad, precisamente para lograr el máximo rendimiento del rubro asignado por cupo. Así mismo, existen una serie de estándares, que indican “cuantos adolescentes son atendidos por profesional de acuerdo al perfil del profesional”, según indica la funcionaria de la dirección de protección de ICBF Adriana Tierradentro (2020), lo cual se especifica en cada uno de los contratos con los operadores, materializando lo señalado en los lineamientos de atención. Estos estándares se extienden a temas como la nutrición, la atención psicosocial y los insumos necesarios para el diario vivir. Por tal razón, la profesional enfatiza en que un operador no

puede atender más adolescentes de los designados por el contrato, pero que, cuando la situación es a la inversa y hay menos adolescentes de los indicados inicialmente, las regionales pueden generar reajustes financieros, lo que incide en los ingresos de los operadores.

Debido a estas situaciones, los profesionales de los operadores deben preocuparse por justificar el dinero asignado para cada cupo. Uno de los entrevistados por el profesor Mellizo (2015) menciona que “nosotros tenemos que cumplir con 179 muchachos; lo que es noviembre y diciembre hemos estado bajitos en el cupo, porque los jueces los están remitiendo para otros programas, la ACJ y Forjar” (p. 98), mostrando preocupación frente al hecho que el ICBF les puede solicitar una reducción de los profesionales contratados si no se cumple con el número de cupos.

Una conversación registrada con uno de los profesionales en la investigación de Mellizo (2015) señala el rol de cliente que toma el adolescente frente a la institución:

“Profesional: yo lo veo como un joven, pero para la institución él es una estadística o un número

Entrevistador: ¿y eso que implica?

Profesional: que si el chico no viene nosotros tenemos que hacer lo que sea para que el venga, para que esté en las intervenciones.

W: ¿para que venga...?

Profesional: Si, es un cupo que no podemos perder. A ellos no les importa el proceso del chico... les importa que estemos cumpliendo el cupo, lo que interesa el pago del cupo” (p.111)

El mantenimiento de estos cupos se vuelve el fin del sistema y el perderlos trae graves consecuencias para la institución, tales como reducción presupuestal, eliminación de puestos de trabajo o la suspensión del contrato, por lo que una parte importante del tiempo de los profesionales de los programas se destina a justificar la existencia de ese cupo y el uso eficiente de los recursos que de él depende.

1.2.4 Controlling

El controlling hace referencia, según Schröder (2006), a la “gestión rentable y efectiva de la administración en el sentido del cumplimiento con las metas preestablecidas” (p. 15) relacionada con la forma en que la información permite dirigir el proceso. El autor divide entre *Controlling Estratégico* y *Controlling Operativo*, siendo el primero el conjunto de metas y objetivos a largo plazo, mientras que el controlling operativo se refiere a los instrumentos donde se consigna la cotidianidad de la intervención, y que se materializa en informes y documentos tales como los cálculos de costos, informes de eventos específicos o informes orientados hacia el producto (Schröder, 2006).

En este sentido, el objetivo de largo plazo de la política se encuentra en el documento CONPES 3629 de 2009, donde se especifica que el centro de la política pública es “Ofrecer, de manera corresponsable, una respuesta interinstitucional, nacional y territorial, oportuna a la demanda del Sistema de Responsabilidad Penal para garantizar la finalidad del mismo, al igual que la prevalencia, protección integral y restablecimiento de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley” (p. 75), por lo que el objetivo de largo plazo va en esa dirección, al indicar que “los esfuerzos por garantizar una especializada, pedagógica, restaurativa e idónea atención del adolescente durante su paso por el SRPA serán aportes fundamentales en la construcción de su ciudadanía y el ejercicio de sus derechos, respetando las normas para una convivencia pacífica y las libertades de otros ciudadanos” (p. 75). A partir de allí, la política contempla el desarrollo de objetivos (por cada eje problemático) los cuales, a su vez, cuentan con objetivos específicos que son la guía para todos los actores del sistema.

Para el desarrollo de tales objetivos, el ICBF desarrolló los Lineamientos de servicio y los Manuales operativos para el SRPA (relativos a la atención e intervención de adolescentes en conflicto con la ley) entre los cuales encontramos; Lineamiento técnico modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley SRPA versión 4, Lineamiento técnico administrativo para la atención a menores de 14 años que se presume o hayan incurrido en la comisión de un delito versión 1, Lineamiento de medidas complementarias y/o restablecimiento en administración de justicia versión 2, Lineamiento de servicios para medidas y sanciones del proceso judicial SRPA versión 1, Manual operativo de las modalidades que atienden medidas y sanciones del proceso judicial SRPA, y el Manual operativo de las modalidades que atienden medidas complementarias y/o de restablecimiento en administración de justicia. Estos documentos se suman a diversos procedimientos, guías, instructivos y protocolos, que permiten la regulación de todos los procesos de atención e intervención frente a los adolescentes. Sin embargo, es importante agregar que los lineamientos son los documentos más importantes para el desarrollo de los procesos de atención en el marco del SRPA.

A partir de los lineamientos (y de la modalidad que se demanda) cada operador diseña un Plan de Atención Institucional – PAI, el cual se vincula a la oferta que se realiza ante el ICBF, quien decide la contratación o no. Esto es explicado por la Coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) quien agrega que, posterior a la contratación, el instituto cuenta con indicadores por componentes materializados en una guía de supervisión, la cual indaga sobre las condiciones de atención básica, en los componentes de salud, pedagógico, financiero, técnico, administrativo y legal.

En términos generales, los informes y conceptos que deben dar cuenta del proceso del adolescente se retratan en el lineamiento técnico modelo de atención para adolescentes y jóvenes del SRPA (2020), los cuales son; Concepto inicial psicosocial en los procesos de atención, informe inicial del proceso pedagógico, concepto inicial de identificación de talento y potencial de emprendimiento, valoración nutricional, médica y odontológica, concepto inicial integral, el plan de atención individual (el cual es el resultado del análisis de los conceptos iniciales y que consigna las acciones a

llevar a cabo en cada componente), el anexo a la historia integral de atención (debido a que la historia de atención en sí es de manejo de la defensoría de familia, y en ella se consignan todas las actuaciones frente al adolescente), los estudios de caso (siendo éste un mecanismo de encuentro entre profesionales del operador y el equipo de la defensoría de familia para evaluar la evolución del adolescente). Además, cada operador debe contar con un código de ética, un proyecto de atención institucional, un plan de emergencias y un acuerdo de convivencia.

Frente al seguimiento del Plan de Atención Individual y el anexo a la historia de atención individual de los adolescentes, son los profesionales de cada uno de los operadores quienes acompañan dichos procesos y completan los formularios necesarios para dar cuenta al ICBF. Según el Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020), el tiempo destinado para el desarrollo de estas actividades se debe diferenciar de las horas de atención a los adolescentes, por lo cual el “cumplimiento de la primera actividad (actividades financieras, administrativas, legales y financieras) no debe impactar en la ejecución de la segunda (proceso de atención de adolescentes y jóvenes)”. En este sentido, la profesional de la dirección de protección de ICBF Adriana Tierradentro (2020) señala que todos los informes y formatos “Están pensados [para] dejar una trazabilidad del proceso de atención de cada adolescente y además de buscar una estandarización para la elaboración de estos informes que tienen que ser remitidos a las autoridades competentes”, por lo cual los procedimientos establecidos en los lineamientos son necesarios y tienen la intención de *optimizar recursos* y *optimizar procedimientos* que puedan impactar sobre la calidad del servicio prestado, por lo cual, en los últimos años, se ha buscado “simplificar formatos [y] reducir procedimientos, pero esto también va a depender de los casos en particular”.

No obstante, existen algunas críticas frente a estos procesos. Arley Giraldo (2020) subdirector de los programas del SRPA de la oficina pastoral para la niñez y la familia de la comunidad de los Terciarios Capuchinos, señala que uno de los problemas (que ha comunicado previamente en mesas de trabajo del ICBF) es “la ponderación que se le da en los lineamientos al diligenciamiento de formatos, de muchos documentos, que a veces, en algunos casos o en algunos programas (no en todos) disminuye la atención que se debe estar ofreciendo a los adolescentes”.

Como contrapartida, la doctora Gonzales (2020) señala que “esa es la construcción de Estado que hicimos...el Estado que tenemos es jerárquico y burocrático” y obliga a justificar toda actividad, por lo que el ICBF cuenta con un listado maestro de instrumentos que dan cuenta del proceso de un adolescente, permitiendo que se consigne información relevante como “quien lo ubica, dónde lo ubica, cual fue la primera valoración, cual es el plan a seguir, si se presenta algo extraordinario, si se evade, si no cumple con la sanción”, entre otras situaciones.

Con lo anterior podemos concluir que todo el Estado se ha visto inmerso en una valoración excesiva de los procedimientos y el control de estos, algo evidenciado también en el SRPA. Esto puede afectar no solamente el tiempo destinado a la atención de los adolescentes, sino desviar el foco de los esfuerzos que deben realizar tanto los profesionales de los operadores como los funcionarios públicos.

1.2.5 Orientación hacia los ciudadanos/clientes

Para Schröder (2006) la administración clásica veía al ciudadano como alguien *a quien disciplinar* y frente a quien no hay la responsabilidad de cumplir con las *exigencias de calidad*. Contrario a ello, la “Nueva Gestión Pública crea criterios completamente nuevos, ya que sus principios son: acercamiento al ciudadano o cliente, mentalidad de servicio y flexibilidad y capacidad de innovación en la disponibilidad de prestaciones de servicios” (p. 18)

Estos criterios serán evidentes en el lineamiento técnico modelo de atención SRPA (2020) el cual indica que existen, principalmente, dos mecanismos para la recolección de información relacionada con la satisfacción de los clientes; las *encuestas de satisfacción* y el *buzón de sugerencias*. Según este documento, la encuesta busca “calcular el índice del nivel de satisfacción de los usuarios beneficiarios de los programas y servicios del ICBF, verificar si se están cumpliendo los lineamientos para la atención de la población e identificar espacios de comunicación más asertivos con la comunidad y la adecuada implementación del sistema de gestión de calidad” (p. 193). Por su parte, el buzón de sugerencias se basa en una urna donde los adolescentes depositen sugerencias o comentarios, y que debe ser abierta y su contenido tramitado quincenalmente.

Esto también se evidencia en las palabras del Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020) quien indica que los servicios del SRPA cuentan con instrumentos para mejorar la relación y comunicación con la ciudadanía; “herramientas como las encuestas de satisfacción o el buzón de sugerencias están puestas a disposición y son de uso exclusivo de los adolescentes y jóvenes en las unidades de servicio para pronunciarse frente a la atención y determinar su grado de satisfacción con la misma. El resultado de los análisis del uso de estas herramientas permite orientar acciones institucionales y de asistencia técnica para cualificar la atención”.

A pesar de que las encuestas de satisfacción y el buzón de sugerencias pretenden generar vínculos entre los adolescentes, sus familias y la institucionalidad, hay que resaltar que estos responden a una visión restringida de la participación juvenil, por lo cual podrían expandirse a otras expresiones que tengan mayor capacidad de decisión y de transformación. Así mismo, es difícil valorar el nivel de participación mediante estos instrumentos y los cambios efectuados por obra de los mismos, algo que podría ser investigado en posteriores trabajos a realizar al interior de cada organización.

Este punto se encuentra vinculado con la gestión de la calidad (ver punto 1.2.8 en el presente capítulo), algo enmarcado en el Manual del Sistema Integrado de Gestión (2019) donde se contempla, dentro de los instrumentos de medición del desempeño, la satisfacción del cliente, comprendiendo ésta como “mediciones y análisis de la satisfacción de los niños, niñas, adolescentes, adulto mayor y familias beneficiarias, y ciudadanía en general, frente a la prestación del servicio del ICBF” (ICBF, p. 46). Sin embargo, estos son procesos generales a la institución, y no exclusivos del sistema de responsabilidad penal adolescente.

1.2.6 Personal

Según Schröder (2006) uno de los puntos fundamentales para la consolidación de la Nueva Gestión Pública es el personal; “La modernización de la administración pública sólo será exitosa si el potencial de los recursos humanos es aprovechado totalmente” (p. 19).

Es importante recordar que, cuando hablamos del personal del proceso administrativo y de la implementación de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley, nos referimos al personal con funciones en el SRPA del ICBF, así como a los profesionales de los operadores que intervienen en los procesos de atención con los adolescentes.

Para el caso del ICBF, el personal cumple con las mismas características que se observa en otras entidades estatales. Existen empleados de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción y temporales. Sin embargo, por el lado de los operadores, la contratación se rige por el derecho privado, por el cual se encontrará personal con contratos de diversa índole, como contratos a término indefinido, fijo o prestación de servicios.

En los operadores del SRPA, el talento humano es contratado de acuerdo a las exigencias del contrato basándose en el lineamiento y en la tabla del talento humano, donde se indica la cantidad y calidad del personal necesario para cada una de las modalidades, siendo la contratación un proceso autónomo de cada operador. Según relata Arley Giraldo (2020) subdirector de los programas del SRPA de la oficina pastoral para la niñez y la familia de la comunidad de los Terciarios Capuchinos, en este operador se realizan contratos a término fijo según la duración del vínculo con ICBF, es decir, de acuerdo con el tiempo que la regional de ICBF ha acordado para la atención de los cupos designados. Sin embargo, también cuentan con personal a término indefinido y que prestan servicios al operador, vinculados con la congregación. Esto se repite en otros operadores, tales como IPSICOL, la Asociación Cristiana de Jóvenes y la fundación FEI.

Uno de los aspectos que más interesa para la Nueva Gestión Pública es la formación del personal, para que pueda adaptarse a requerimientos y circunstancias cambiantes, mejorar en su labor y hacerla más productiva. Para el caso del ICBF, el Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020) indica que la institución cuenta con un Plan Institucional de Capacitación (PIC) para cada vigencia, con el cual se analizan las necesidades individuales y organizacionales, para identificar las necesidades de capacitación. Así mismo, al interior de este plan se generan las evaluaciones de desempeño y los planes de mejoramiento individual a los funcionarios que lo necesiten. En este sentido, los contratistas también cuentan con instrumentos para su capacitación en las funciones asignadas, ubicados en la web escueladelicbf.icbf.gov.co “donde se alojan cursos de profundización en diversas temáticas, incluidos cursos sobre código de infancia y adolescencia, fundamentos del SRPA, justicia restaurativa, estrategias para equipos psicosociales en el SRPA y el abordaje de familias, entre otros temas” (Cáceres, 2020). Además, según narra la Coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente en Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020), esta regional ha implementado la estrategia *Cuidado al Cuidador*, para apoyar a los educadores en procesos de mejora continua y manejo de situaciones problemáticas.

A pesar de tales esfuerzos, existen críticas frente al manejo del personal y a los efectos generados por la política en este aspecto. El asesor para la atención de la institución Hogares Claret Manuel Enrique López (2020), indica que pueden existir problemas con relación a la “calidad del personal que se contrata, los salarios que se le pagan al personal, las facilidades que tienen para esa atención terapéutica y técnica, porque nuestros profesionales están totalmente atiborrados, no solamente por la cantidad de personas a las que atienden, sino por la cantidad de controles que tienen para la función”. Además, señala que instituciones como Hogares Claret y los Terciarios Capuchinos cuentan con posibilidades de reubicación de personal, especialmente cuando se presenta reducción de cupos o cierre de programas, algo que no pueden permitirse instituciones más pequeñas. Así mismo, con relación a la rotación de personal, indica que muchos profesionales se ven *tentados* a mejores salarios, por lo cual mantener un “equipo de alto nivel es difícil, con las condiciones salariales que desde el mismo contrato de aporte salen”, especialmente los docentes, de quienes señala que es el grupo que más rota en la institución.

El doctor Cáceres de ICBF (2020) reconoce que se presenta rotación de personal y, a pesar de considerarla algo “normal en toda organización”, cambios en ésta estructura implican “la reorganización y acomodación de actividades con los adolescentes y jóvenes. Con la salida de un profesional que trabaje directamente con los adolescentes y jóvenes, se puede presentar ciertas situaciones que puedan interferir en el seguimiento individual de su caso”, sin que esto signifique concluir con la atención.

1.2.7 Técnica de información

En Schröder (2006) se menciona que “los principios de dirección antes mencionados y la reforma de conducción en su totalidad exigen un óptimo sistema de información” que permita compilar información, manejarla y conocerla, no sólo por parte de los funcionarios, sino que agilice la relación entre la administración y el cliente. Para el caso de la política de atención al adolescente en conflicto con la ley, el documento CONPES expresa la necesidad de generar un sistema de información que permita realizar la inscripción y el seguimiento de los procesos, el cual no existía para el año 2009, momento en el que se redacta la política. Como respuesta, el ICBF desarrollo el Sistema de Información Misional, también conocido como SIM. El SIM es un software desarrollado exclusivamente para el registro y seguimiento de los niños, niñas y adolescentes que han sido objeto de algún proceso por parte del ICBF (aunque también se registra allí información general y trámites en temas competencia de la institución) el cual fue creado a partir de los requerimientos de la ley 1098 de 2006 y condensa las actuaciones del ICBF, especialmente, la verificación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020) señala que el SIM tiene como finalidad “facilitar el registro, la consolidación y reporte de información local, regional y nacional de manera oportuna y confiable. Como herramienta, aporta al seguimiento de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley en tanto que permite registrar, consolidar, centralizar y consultar la información básica y específica de los adolescentes y jóvenes en los

servicios del SRPA”. En este sentido, no solamente se tiene la información completa de cada adolescente, sino que permite contar con estadísticas y datos que redunden en el redireccionamiento de proyectos de la institución. Sin embargo, profesionales como Adriana Tierradentro (2020) señalan la necesidad de fortalecer dicho sistema vinculándolo con otras instituciones pertenecientes al SRPA, tales como la fiscalía y la policía. Esto es apoyado por la profesional Gabriela Vera (2020) quien indica que “no hay una entidad que consolide y maneje un sistema de información integrado para que se vea como ocurre toda la atención”, por lo cual cada entidad tiene una visión fragmentada del proceso, algo sumado a situaciones en que las comisarías de familia no realizan el reporte de adolescentes en conflicto con la ley y a la ausencia de visualización del proceso judicial en el SIM, debido a que el ICBF no tiene competencia sobre ello. Esto puede afectar el seguimiento de las intervenciones y generar reprocesos, que inciden negativamente en la restitución efectiva.

En este sentido, la Coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente en Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) advierte que, frente al SIM, se pueden presentar desactualizaciones por parte del personal que lo maneja, así como retrasos en el registro de actuaciones, por lo que se requiere de una formación constante.

Adicionalmente, un tema que pueda entrar en tensión con la generación de un sistema centralizado es el manejo de la información de los menores de edad, la cual debe contar con una protección especial. Cuando los sistemas de información crecen, la seguridad debe acrecentarse en igual medida para evitar que los datos de los adolescentes y sus familias puedan ser usados para fines diferentes a los previstos.

1.2.8 Gestión de calidad

Schröder (2006) señala que la gestión de la calidad es un conjunto de procesos que evitan errores y favorecen productos que cumplen con los requerimientos estipulados. Así mismo, se espera un *producto competitivo, orientado hacia el cliente y orientado al valor*.

Para el caso de la política pública en mención, la resolución del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar número 3435 (ICBF. 2016) recalca las funciones de control y seguimiento que recaen sobre la institución, indicando principalmente que el ICBF tiene, en sus facultades; “vigilar que las personas prestadoras de servicio público de bienestar familiar cumplan con los fines del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) [...] Verificar que las personas jurídicas u organismos acreditados conserven las condiciones en las que les fue otorgada la personería jurídica, licencia de funcionamiento y autorización y den cumplimiento a los lineamientos y directrices [...] imponer los correctivos relacionados con aquellos asuntos que son objeto de su competencia” (Art. 10), siendo la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de ICBF quien establecerá los hallazgos y los planes de mejoramiento a que haya lugar.

El Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020) recalca la existencia de cuatro (4) medios para que los operadores cumplan tanto con las obligaciones

contractuales como con la ley, y por esta vía, garantizar *la atención de la población bajo condiciones de calidad*;

“- Otorgamiento de licencias de funcionamiento por parte de la Oficina de aseguramiento a la calidad – Supervisión contractual a cargo de las direcciones regionales del ICBF bajo criterios orientados desde la Dirección de Protección – Seguimiento a los servicios y asistencia técnica a cargo de la subdirección de responsabilidad penal – Auditorías de control internas / externas” (Cáceres, 2020)

Agregando a lo anterior, el subdirector Cáceres indica que los equipos de supervisión realizan visitas constantes a los programas de responsabilidad penal adolescentes, sumando (durante el año 2019) quinientas cincuenta (550) inspecciones por parte de equipos de supervisión de las regionales de ICBF. Con relación a esto, la Coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) agrega que durante el ejercicio de la supervisión no solamente se evidencia el cumplimiento de la minuta o de las historias de atención, sino que también se hacen “entrevistas con los jóvenes, con las familias, sobre la calidad del servicio”. Sin embargo, agrega la profesional, los resultados arrojados en esta práctica “no están articulados con una política de criminalidad, o con una política de jóvenes, para el caso de Bogotá, porque siempre hay discriminación”, lo que se convierte en una importante falencia para garantizar la calidad en la prestación de los servicios. Esto refuerza la imagen del proceso de la calidad como una lista de chequeo, enfocada en lo procedimental, además de encontrarse desvinculada a una hipotética política nacional de prevención y protección de adolescentes.

La cultura de la calidad se impulsa en las instituciones que operan la política, a partir del lineamiento técnico modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley – SRPA (2020). En este documento, se establecen mecanismos tales como la evaluación institucional y del PAI (plan de atención institucional), con la intención de analizar el “grado de cumplimiento de los objetivos, identificando fortalezas y debilidades, orientado al mejoramiento continuo en términos de eficiencia y optimización de recursos” (ICBF, p. 172). Este proceso se nutre de las reuniones, las presentaciones de resultados, los resultados de las auditorías externas e internas, los resultados de los mecanismos de participación, los estudios de caso (espacios de trabajo entre los equipos del ICBF y profesionales de la institución en torno a la evolución del proceso de adolescentes específicos) y la medición de los indicadores (los cuales pueden ser de gestión, de producto y de resultado). A esto se suma la creación del grupo de apoyo a la supervisión, creado por la dirección de protección del ICBF, quienes apoyan la revisión de los operadores y sus programas de intervención.

A pesar de lo señalado, existen críticas frente a la gestión de la calidad en la política pública. La doctora Ana María Peñuela (2020), experta en política pública de infancia y adolescencia, evidencia que existen dificultades para garantizar la calidad en la prestación de los servicios a los adolescentes en conflicto con la ley. Inicialmente, destaca que el ICBF habilita a las instituciones al *cumplir con unos requisitos básicos de ingreso como institución*, para después exigir el cumplimiento de los lineamientos técnicos para la contratación. Esto es objeto del proceso de inspección, vigilancia y control, frente al cual la Dra. Peñuela subraya “no debe hacer el instituto colombiano de bienestar familiar y de hecho lo está haciendo”, debido a que “ni para prevención ni para protección se tiene una institución

independiente que vigile lo que hace el operador. Se vigila desde la supervisión de un contrato, porque parte de una minuta contractual, pero no se vigila la calidad en la prestación del servicio a partir de unos estándares de calidad y un sistema general de garantía de la calidad” (2020). En otras palabras, el ICBF habilita las instituciones, contrata con ellas y genera la vigilancia sobre dichos contratos, lo que desencadena, en palabras de la profesional, un *conflicto de interés*.

En el anterior capítulo se señalaron los puntos principales de las perspectivas que se encuentran en la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley; los enfoques religiosos y la Nueva Gestión Pública. Estos elementos se encuentran en el proceso de implementación de la política pública y han generado tensiones en el enfoque de derechos, eje de la política y en general de la ley de infancia y adolescencia, que orienta la acción pública frente a los niños, niñas y adolescentes. En el siguiente capítulo se analizará esa incidencia.

Capítulo 2

La incidencia en el enfoque de derechos de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley

El enfoque de derechos es el centro de la política pública. Garantiza que toda acción busque el restablecimiento de los derechos de los adolescentes y el respeto por su desarrollo, dignidad e integridad. A pesar de esta premisa, se han señalado las dificultades para concretar este enfoque, e instituciones como la Defensoría del pueblo o la Procuraduría han ilustrado diversas afectaciones a los derechos de los beneficiarios de los programas del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA). A pesar de que las causas de tales afectaciones son múltiples y producto de realidades complejas, en este documento de investigación se ha decidido analizar la incidencia al enfoque de derechos por parte de dos frentes; los enfoques religiosos y la Nueva Gestión Pública.

Para lograr este objetivo, en el presente capítulo se señalarán las incidencias al enfoque de derechos, siguiendo la clasificación de los derechos señalada en el marco de la Convención sobre los derechos del Niño (ONU, 1989). Se usarán, principalmente, entrevistas e información suministrada por actores con conocimiento y relación directa con el tema, lo que interactuará con el análisis propio.

2.1. Derechos a la supervivencia y el desarrollo

En la presente investigación, se han retomado los conceptos del sistema de Naciones Unidas, por lo que, en este primer grupo, se encontrarán derechos relacionados con la vida, la igualdad, el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y la vivencia de tales derechos. Unicef (2020) designa a los derechos a la supervivencia y el desarrollo como aquellos que aseguran “el acceso a los servicios básicos y la igualdad de oportunidades para que los niños y las niñas logren alcanzar un desarrollo completo”.

Una de las formas de proteger los derechos a la supervivencia y el desarrollo es mediante los Procesos administrativos de Restablecimiento de Derechos. El subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020) menciona que, durante lo corrido del año 2020 “hasta el 31 de mayo de 2020, se han realizado la apertura de 766 procesos administrativos de restablecimiento de derechos a los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA”. Es importante aclarar que tales procesos de restablecimiento de derechos (también conocidos como PARD) no se inician de manera automática una vez el adolescente entra el SRPA, por lo que el defensor de familia debe verificar los derechos y decidir si cumple con los criterios para comenzar el mencionado PARD. Sin embargo, esta investigación considera que todo adolescente que ingresa al sistema debería ser objeto de un proceso de restablecimiento de derechos, debido a que no puede desligarse un posible acto delictivo de las causas sociales y familiares que lo generan.

Frente a las situaciones de vulneración presentadas durante el proceso de atención de los programas de responsabilidad penal, el subdirector Cáceres (2020) reconoce que para el año 2018 (último reporte consolidado con que cuenta la institución) se han presentado “tres (3) fallecimientos, Trescientas cincuenta y nueve (359) lesiones y quince (15) hechos de violencia sexual”, acotando que “no todos son atribuibles a la actuación intencional del operador pedagógico”. Frente a los decesos, el doctor Cáceres agrega que “uno de los fallecimientos fue debido a la inhalación de polvo de extintor de uno de los jóvenes, otro a un homicidio por parte de un tercero en el momento en que el joven incurrió en el robo de una motocicleta y otra fue producto de una riña al interior del centro de atención ocurrida entre adolescentes que se encontraban en el servicio de atención” (2020). Sin embargo, pueden existir diversas vulneraciones a los derechos a la supervivencia y el desarrollo que no son objeto de procesos de restablecimiento y de seguimiento por parte de la institucionalidad. El subdirector Cáceres (2020) recalca que “cuando se tiene conocimiento de afectación de derechos humanos, si no se ha formulado la denuncia por parte del operador o del defensor de familia, desde la subdirección de responsabilidad penal a través de sus contratistas se lleva a cabo tal actividad”. Además, cuando se evidencian acciones que pueden vulnerar los derechos de los adolescentes “el supervisor del contrato debe reportar de manera inmediata a la autoridad administrativa que corresponda para el inicio de una investigación”, empezando por la solicitud de información al operador, evaluando si la respuesta es satisfactoria y, en caso contrario, abriendo un proceso administrativo sancionatorio.

En esta vía, la resolución 3899 de ICBF en su artículo 35 numeral 5 (2010) señala que, cuando se evidencia durante las visitas o auditorias algún riesgo para los derechos de los beneficiarios, “los profesionales designados por el jefe de la oficina de aseguramiento de la calidad de la sede de la dirección general, deberán comunicar de manera inmediata al director regional correspondiente la situación encontrada, a fin de que este tome las medidas a que haya lugar” (p. 31). Esta misma reglamentación indica que el ICBF tiene la capacidad de *intervenir técnica, administrativa y/o financieramente* a las instituciones “cuando por acción u omisión se ponga en riesgo o se cause daño a la integridad física y emocional de los niños, niñas y adolescentes” (p. 32), por lo que el ICBF podrá determinar si se pueden mejorar dichas condiciones o si es necesario liquidar la entidad.

Uno de los derechos que puede ser objeto de afectación es el derecho a la salud. Según el lineamiento técnico de atención para adolescentes en conflicto con la ley (2020) “las entidades territoriales, los prestadores de servicio de salud – IPS y las EPS, deberán priorizar como población especial a los adolescentes y jóvenes del SRPA” (p. 216), por lo cual se espera la articulación del sector nacional con el departamental y municipal para vincular a los adolescentes a los programas de prevención y promoción. Sin embargo, la experta en política pública de infancia y adolescencia Ana María Peñuela (2020) apunta a la existencia de retrasos frente al acceso a servicios, no es oportuno, con impedimentos en la continuidad de los tratamientos y en la entrega de medicamentos, por lo que podrían señalarse vulneraciones a este derecho, fruto de desarticulaciones con las EPS.

En este sentido, el asesor de la fundación Hogares Claret Manuel Enrique López (2020) señala que existen violaciones al derecho a la salud, y específicamente “la salud para los muchachos adictos y

consumidores está totalmente rezagada” lo que desencadena unas *luchas tremendas* “para lograr que a los muchachos se les atienda por su salud mental, que los atienda el psiquiatra, que se le den los tratamientos que deben darse para el manejo de las adicciones”. Esto sucede a pesar de la implementación de documentos como la Guía para la formulación de estrategias de prevención del uso de sustancias psicoactivas en los adolescentes y jóvenes del sistema de responsabilidad penal (2017), que desde el Ministerio de Justicia y la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito – UNODC, han brindado pautas en temas de prevención del consumo en el SRPA. De todas maneras, existen dificultades debido a la cantidad de adolescentes que presentan problemas de consumo antes de ingresar al sistema, por lo que los programas preventivos pueden verse opacados. Según el lineamiento técnico del SRPA (2020), el 26% de los hombres y el 30% de las mujeres al interior del sistema presentan consumo problemático de sustancias psicoactivas, lo que permite dimensionar el problema y dilucida la necesidad de una mayor articulación con el sistema general de seguridad social en salud – SGSSS para la atención especializada.

Referente a los derechos vinculados al desarrollo de niños, niñas y adolescentes, encontramos los derechos sexuales y reproductivos. Según el lineamiento técnico de atención para adolescentes en conflicto con la ley (2020) el ejercicio de este grupo de derechos se debe garantizar desde todas las dimensiones que se materialicen en una *sexualidad saludable*. Para cumplir con esta meta, se propone (en todos los actores del SRPA) la creación de “espacios para la reflexión, educación, prevención acerca de los siguientes puntos; - fortalecimiento de una cultura del cuidado ... - el respeto y disfrute de una vida sexual placentera ... - la decisión autónoma y consiente para escoger los compañeros sexuales – respetar la libre expresión de la identidad de género ... - acceso y garantía de los servicios de salud sexual y reproductiva” (Pp. 228 – 229)

Correspondiente a esta materia, se indagó sobre las posibilidades con que cuentan los adolescentes para el desarrollo de su sexualidad y vida afectiva, especialmente cuando se encuentran con medidas intramurales. La profesional especializada Gabriela Vera (2020) de la subdirección de responsabilidad penal adolescente de ICBF indica que, a diferencia del sistema penitenciario de adultos donde existen espacios “privados” (con los matices que ésta palabra pueda tener frente a los problemas de hacinamiento carcelario) y la posibilidad de visitas maritales, en el SRPA los espacios son colectivos y no existen infraestructuras para encuentros entre los adolescentes y sus parejas, lo cual no es culpa de los operadores, sino una dificultad que debe solucionarse entre el ICBF y los entes territoriales³, quienes tienen potestad para transformar dichos espacios. Sin embargo, el lineamiento técnico de atención para adolescentes en conflicto con la ley (2020) establece la necesidad de generar un plan de adecuación de la infraestructura, acorde con la guía de estándares arquitectónicos de los CAE, que permitan concretar los encuentros de pareja.

³ La profesional agrega que muchos de los centros de atención especializada fueron concebidos inicialmente como “escuelas”, por lo que su infraestructura no está acorde con los requerimientos de la normatividad contemporánea. Sin embargo, indica que existen nuevos diseños estructurales con enfoque de derechos, los cuales no han podido ser llevados a cabo.

En este tema, la coordinadora del centro zonal Puente Aranda ICBF Dayana Araque (2020) refiere que ninguna institución, sea de corte religioso o no, está preparada para abordar los derechos sexuales y reproductivos, indicando que se han realizado avances desde los pronunciamientos de organismos de control y quienes solicitaron garantizar el derecho de los adolescentes en conflicto con la ley para ejercer su vida sexual. Estos asuntos fueron socializados con operadores, con quienes se llegó a la conclusión que existen dificultades para controlar posibles espacios de intimidad entre adolescentes. Una solución es planteada por la defensora de Familia de ICBF la doctora Yolanda Conde Camargo (2020), quien propone la generación de “permisos especiales” para los adolescentes privados de la libertad, para que puedan “vivir su sexualidad”.

Uno de los temas que más dudas han generado, especialmente en las instituciones bajo administración religiosa, es el relacionado con el respeto por la diversidad sexual. La defensora de Familia de ICBF Yolanda Conde Camargo (2020) ha señalado que en el SRPA existen adolescentes que se han declarado abiertamente como homosexuales, quienes tienen garantizados sus derechos y a pesar de estar reclusos en centros con administración religiosa, no se estigmatiza y se permite el desarrollo de la personalidad. Pese a ello, la coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) agrega que la población masculina que se identifica como LGBTI tiene dificultades en los centros de atención, además de ser víctimas de agresiones por parte de sus pares. El asesor de la institución Hogares Claret Manuel Enrique López (2020) comunica que, a pesar de las posturas de la iglesia católica frente a temas como el aborto y la homosexualidad, las congregaciones son y deben ser “respetuosas de la autonomía individual”, y aunque subraya que la institución no propicia el aborto, si indican las rutas de atención para la interrupción voluntaria del embarazo, especialmente en casos de abuso sexual, conforme a lo planteado por la ley colombiana.

Una de las mayores críticas (originadas principalmente de los informes de la procuraduría y la defensoría del pueblo, en los años 2011 y 2015 respectivamente) está relacionada con la orientación vocacional y laboral dividida por géneros. No obstante, la coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) sugiere que no se presenta ningún tipo de discriminación, lo cual se refleja en la existencia de grupos deportivos, tanto femeninos como masculinos, en fútbol, hapkido, peluquería y barbería, participación que se ha decidido con los adolescentes. Aunque se acepta que puede existir mayoría de mujeres y hombres en determinados grupos que se suelen identificar con un género determinado (como la enfermería y un mayor número de mujeres inscritas en esa materia), la doctora Gonzales señala que son las elecciones libres de los adolescentes, empero están impactadas por la disponibilidad de recursos e infraestructura, lo que se convierte en una barrera para una oferta diversa e igualitaria en programas tanto masculinos como femeninos.

Otro derecho que ha recibido múltiples comentarios es el derecho a la educación y sus posibles afectaciones. Este derecho, según indica el lineamiento técnico de atención para adolescentes en conflicto con la ley (2020) indica que son las entidades territoriales quienes deben garantizarlo en los niveles de básica primaria, básica secundaria y educación media. La profesional especializada

Gabriela Vera (2020) de la subdirección de responsabilidad penal adolescente de ICBF, denota su preocupación frente a las directrices y el dinero ejecutado por el ministerio de educación para llevar educación a los adolescentes en centro de atención, debido a que varias instituciones educativas no se hacen presentes en dichos centros⁴, lo que se ha agravado con la virtualización de la enseñanza producto de la pandemia del COVID-19, periodo durante el cual no se realizan clases usando tecnologías de la información, sino con el envío de “guías multigrado” que depaupera el desarrollo académico de los adolescentes. Esto es reafirmado por el asesor de la institución Hogares Claret Manuel Enrique López (2020), quien señala que en muchas instituciones no se evidencia una educación acorde con los adolescentes y sus realidades.

Vinculado con el anterior tema, el SRPA promueve la continuación del ciclo educativo mediante programas profesionalizantes para los adolescentes en conflicto con la ley. El lineamiento técnico modelo de atención para adolescentes y jóvenes en el marco del SRPA (2020) establece que uno de los compromisos del sistema es “devolver a la sociedad sujetos con una visión distinta de la realidad, con un nivel de análisis mayor en relación con el desarrollo de sus competencias para la vida, con una mejor identificación de sus intereses, capacidades y aptitudes, y con un gran conocimiento de su potencial como emprendedores” (p. 213) para lo cual se propende por una formación acorde con los gustos y las necesidades de los adolescentes.

A partir del principio de articulación de la política, la institución llamada a desarrollar tales programas es el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje). Sin embargo, la profesional especializada Gabriela Vera (2020) de la subdirección de responsabilidad penal adolescente de ICBF, señala que ésta articulación no ha sido posible, lo que impide la diversificación de los talleres, algo sumado al rezago estructural para ofrecer talleres de vocación profesional de diversa índole. Con relación al SENA, la doctora Vera (2020) agrega que esta institución no flexibiliza su oferta para adecuarse a las realidades del sistema, poniendo como ejemplo casos en los que el SENA ofrece un taller de panadería para 25 adolescentes de una institución, sin pensar si ellos desean este taller o es su vocación, por lo que no se logra una sinergia eficaz y acorde con los fines del sistema.

Esto se suma a la voz de la coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020), quien indica que para los adolescentes del sistema la oferta educativa es “muy pobre y muy débil, por lo que no alcanza a llenar las expectativas de los jóvenes”. Además, en el sistema se hacen evidentes las dificultades educativas que han enfrentado los beneficiarios desde su primera infancia, por lo cual se complejiza la nivelación de cada estudiante, lo que necesitaría procesos pedagógicos más personalizados.

Correspondiente a los derechos al desarrollo, el lineamiento técnico de atención para adolescentes en conflicto con la ley (2020) establece que se deben promover actividades culturales, artísticas, deportivas y recreativas en los procesos de inclusión social de los adolescentes. Para este fin, el Estado debe articular con sus políticas públicas en la materia, tanto a nivel nacional, como

⁴ La profesional agrega que existe el decreto 2383 de 2015 con relación a la obligatoriedad de proveer educación en los centros de atención del SRPA. Sin embargo, siendo el año 2020, no se ha logrado que todos los centros tengan atención educativa acorde a las necesidades de la población.

departamental y municipal, para implementar acciones encaminadas a la aplicación del enfoque restaurativo y la consolidación de proyectos de vida desde la garantía de acceso a tales actividades. Aunque durante las entrevistas se expresaron diversos grupos y actividades para los adolescentes, estas parecen estar planteadas y planeadas desde la institucionalidad, sin tener en cuenta las organizaciones previas de los jóvenes y sus expresiones identitarias. Es importante anotar que los adolescentes no son lienzos en blanco y que las instituciones deben reconocer su historia para materializar el derecho a la libre expresión cultural, artística y deportiva.

Frente al tema de la libertad de culto y creencias, la defensora de Familia de ICBF la doctora Yolanda Conde Camargo (2020) refiere que la libertad de culto existe en las instituciones a pesar de la administración de las mismas por parte de congregaciones religiosas, reconociendo que trabajan aspectos desconocidos para algunos beneficiarios, como la ética y la conciencia frente a los daños causados, la cual se logra a partir del *trabajo espiritual* que se centra en el encuentro consigo mismo, intervenciones que la defensora califica como *efectivas*. Frente a este tema, en la opinión del asesor de la fundación Hogares Claret Manuel Enrique López (2020) el discurso de los derechos de los adolescentes se vincula con el discurso de la espiritualidad presente en las intervenciones de las congregaciones en el sistema; “la espiritualidad está íntimamente ligada con la vocación de los derechos humanos, que es precisamente reconocer un valor inherente a cada persona, solamente por el hecho de ser persona. Si tú lo miraras desde la espiritualidad es por el hecho de ser imagen de un Dios”, por lo cual la vivencia de los derechos es uno de los ejes de la acción de la institución. Siendo más específico, el sacerdote claretiano José Fernando Tobón (2020) explica que los derechos humanos están en la “esencia de la propuesta de Jesús”, encontrándose un punto de conexión en el considerado primer discurso programático de Jesús, que se encuentra en el evangelio de Lucas (capítulo 4, 16-19), en el cual se lee: “Me ha enviado a sanar a los quebrantados de corazón; A pregonar libertad a los cautivos, Y vista a los ciegos; A poner en libertad a los oprimidos”, lo que es, para el sacerdote, un llamado a afrontar “todo lo que a la humanidad le hace perder su condición” (2020).

Para la Psicóloga Sandra Carolina Vargas (2020) adscrita al centro zonal Puente Aranda, congregaciones como los Terciaros Capuchinos no limitan su trabajo a temas religiosos y cuentan con una amplia experiencia en temas pedagógicos y terapéuticos. Esto es apoyado por la profesional especializada Gabriela Vera (2020) quien indica que, desde la subdirección de responsabilidad penal adolescente de ICBF, se han realizado ejercicios de grupos focales y se han contratado investigaciones independientes con los que se buscaba analizar el funcionamiento de los modelos de atención, encontrando que la mayoría de instituciones destacadas por sus buenas prácticas eran de congregaciones religiosas.

Frente a la incidencia de la Nueva Gestión Pública en los derechos a la supervivencia y el desarrollo, podemos sostener que la implementación de sus postulados en el país ha afectado el enfoque de derechos en unos aspectos, mientras que lo ha impulsado en otros. Es importante agregar que no todos los problemas pueden endosarse a la NGP ni a la intervención de instituciones religiosas, pero

debido a la óptica escogida en la presente investigación nos hemos centrado en estos dos enfoques, relacionándolos con los derechos a la supervivencia y el desarrollo (para este apartado).

Uno de los puntos observados es el relacionado con los derechos a la educación y la salud, los cuales se han apartado de la esfera de los operadores y entregado a instituciones especializadas en el tema, principalmente las secretarías de educación y de salud de los entes territoriales, algo promovido desde la NGP y que ha favorecido la estandarización de la atención y el acceso a servicios especializados. Sin embargo, las dificultades de acceso y cobertura del sistema de salud nacional se replican en el SRPA, evidenciando demoras en la prestación de servicios fundamentales para la población adolescente en cuestión, como los relacionados con el tratamiento de adicciones, aunque estos retrasos pueden tener múltiples razones que van más allá de las temáticas tratadas en este texto.

Para el caso del derecho a la educación sucede una situación similar, donde la NGP ha generado una separación entre el derecho a la educación, que debe ser garantizado por los entes territoriales, y la implementación de los modelos reeducativos, a cargo de los operadores. Una de las dificultades que ha traído este modelo es la desarticulación entre lo ofrecido por las instituciones educativas y las necesidades académicas de los adolescentes, algo que también se evidencia en los programas de vocación profesional y laboral.

Así mismo, los derechos sexuales y reproductivos han sido impactados por la NGP. En los espacios destinados para la atención de modalidades privativas de la libertad, se han evidenciado dificultades para adecuar la infraestructura a las necesidades de los jóvenes, siendo una de las principales la ausencia de sitios para encuentros privados con sus parejas. Esta situación (así como otras problemáticas asociadas a la infraestructura) se ve impactada por el rol de los entes territoriales, como los encargados por la ley del mantenimiento y la creación de espacios para el SRPA, lo que indica esta función vital se supedita a los planes de desarrollo, es decir, a las luchas de poder y a las dinámicas electorales, algo que no podría considerarse una buena práctica por parte de la NGP. Esto también se ha convertido en un obstáculo para la incubación de una oferta de servicios educativos y formativos sólida y diversa, lo que se ha visto en algunos informes como una supuesta muestra de sexismo.

Con relación a la incidencia de los enfoques pedagógico-religiosos en los derechos a la supervivencia y el desarrollo, se evidencia cierto impacto sobre la libertad religiosa y de culto, así como en los derechos al libre desarrollo de la personalidad, debido a las intervenciones con fuerte influencia de conceptos judeocristianos. No obstante, los distintos actores entrevistados enunciaron que centrar las prácticas en el eje de la espiritualidad no afecta los derechos de los adolescentes, ni que se presente discriminación por razones de género y/o preferencia sexual, valorando la experiencia con que cuentan las instituciones religiosas en el acompañamiento de políticas sociales. A pesar de ello, la inclusión de prácticas de fortalecimiento de la espiritualidad, entre las cuales se pueden encontrar intervenciones carentes de evidencia científica, podría ser perjudicial para no solo para el libre desarrollo de la personalidad y la escogencia de culto de los adolescentes, sino para el proceso de restablecimiento de derechos en general. Esto también sucede con un tema como el aborto, donde a pesar que no se manifiesta abiertamente la oposición a la interrupción voluntaria del embarazo,

pueden existir mensajes provenientes de la comunidad religiosa que choquen con los preceptos de la ley colombiana.

2.2. Derechos a la protección

Para la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) el Estado debe proteger a los menores de edad contra los malos tratos y cuando se encuentran privados de su medio familiar. Para el caso de la política pública en cuestión, los derechos a la protección se manifiestan en la relación del adolescente con los actores llamados a su acompañamiento; las familias, los operadores y sus profesionales.

Los contratos firmados entre el ICBF y los operadores establecen que estos son los primeros respondientes frente a la protección de los derechos de los adolescentes. Dentro de las obligaciones pactadas existe, explícitamente, la prohibición de *infringir violencia de cualquier tipo*. Tal como señala el Subdirector de responsabilidad penal adolescente de ICBF Alejandro Cáceres (2020) quien agrega que *desafortunadamente* pueden suceder situaciones que vulneren derechos de los adolescentes, bien sea por acción del operador o acción de un adolescente;

“Cuando dichas situaciones suceden por acción del adolescente o joven, al ICBF junto al operador le corresponde evaluar nuevamente las causas y establecer nuevas medidas para prevenir a futuro posibles ocurrencias. Si la situación se provocó por intencionalidad de alguna persona del operador del servicio, vía los equipos de supervisión se activan los recursos administrativos a que haya lugar e incluso se lleva a instancia penal, en caso de encontrarse mérito para ello” (Cáceres, 2020)

Sin embargo, en las modalidades privativas de la libertad, principalmente, se evidencia una paradoja; las instituciones están encargadas de la protección de los derechos de los adolescentes, y para que dicha protección sea llevada a cabo el operador está obligado a vigilar al adolescente y no permitirle la libre movilidad, derecho limitado por la orden del juez. Lo anterior podría verse como una extralimitación del rol de los operadores, al tener funciones de vigilancia que pueden desencadenar en otras vulneraciones, como agresiones físicas y verbales.

Una de las dificultades para la protección de los adolescentes proviene de quien está llamado a protegerlos; las familias. La coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) refiere que existen familias que les llevan sustancias psicoactivas a los adolescentes, así como armas artesanales durante las visitas. Sin embargo, esto no debe negar el derecho que tiene todo adolescente a permanecer cerca y en contacto con su familia. En palabras del asesor de la fundación Hogares Claret Manuel Enrique López (2020): “tenemos sitios donde los muchachos tienen que ser trasladados desde Riohacha hasta Cartagena ... donde se acabó el contacto en la familia”, incidiendo negativamente en la vinculación de la red social primaria en los procesos del sistema. Con todo ello, la política pretende la integración de la familia durante la intervención y procura el seguimiento de las condiciones de la

red familiar en búsqueda de su mejora. Cabe destacar que las instituciones adscritas a credos católicos, resaltan su compromiso en la construcción de relaciones familiares sólidas y armónicas, algo evidenciado en sus diferentes documentos y acorde con lo planteado en la doctrina social de la iglesia. Sin embargo, existen dificultades para que el sistema vincule activamente a las familias en el proceso del adolescente, como la internación en lugares diferentes, la falta de comprensión del SRPA como un sistema de corte pedagógico, condiciones económicas adversas y/o la propia estigmatización del adolescente por parte de sus padres.

Si alguien está llamado a la primera fila de la protección de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley, es el personal encargado de la intervención en los procesos del SRPA. En este tema, se debe aclarar que los operadores y sus profesionales deben velar para que se garanticen los derechos de los adolescentes bajo su tutoría, pero son los entes territoriales quienes deben brindar la atención en salud, educación, entre otras obligaciones del Estado.

Es importante acotar qué, aunque la mayoría de las instituciones del SRPA hacen parte de comunidades religiosas, no existe evidencia que la mayoría de los profesionales hagan parte de tales comunidades, ni que el criterio para su contratación sea otro diferente al perfil profesional solicitado, algo apoyado por los lineamientos, los cuales indican la formación del personal que cada operador debe contratar.

Una de las dificultades frente al tema del personal es la rotación del mismo. En palabras del Subdirector de responsabilidad penal adolescente de ICBF Alejandro Cáceres (2020), se presentan situaciones de rotación de personal que “implica la reorganización y acomodación de actividades con los adolescentes y jóvenes. Con la salida de un profesional que trabaje directamente con adolescentes o jóvenes, se puede presentar ciertas situaciones que pueden interferir en el seguimiento individual de su caso, al tener que realizar un nuevo encuadre de trabajo con otro profesional”, aunque señala que tal cambio no debe impactar los derechos de los menores de edad. Algo que sí ha impactado los derechos de los adolescentes es el comentado por la doctora Gonzales (2020) quien agrega que muchos de los formadores también son jóvenes y cuentan con poca experiencia, por lo que “se enganchan fácilmente, porque nuestra población no es fácil, es una población compleja, es una población que reta, es una población que es demandante y de pronto el educador no tiene las suficientes herramientas. Eso es lo que hemos diagnosticado”

Otra dificultad vinculada con el personal de los operadores es lo relativo a la entrega de la dotación a cada uno de los adolescentes del SRPA. La coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) ha indicado que este incumplimiento a las cláusulas contractuales es una de las faltas más comunes, especialmente por la entrega de productos incompletos o de regular calidad. La profesional indica que la causa identificada por el ICBF es el intento de ahorro por parte de los operadores, los cuales adquieren la dotación en grandes superficies, con los cuales es difícil garantizar la calidad de la totalidad de los insumos.

Uno de los puntos más controversiales y que afectaba principalmente a las instituciones bajo administración religiosa, es la relativa a los llamados “espacios de reflexión”, un eufemismo para designar habitaciones de castigo de adolescentes que no se comportan de la manera considerada como correcta. Esto fue señalado por la defensoría del pueblo (2015) en su informe sobre la situación de violaciones a los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley en el SRPA, a pesar de la prohibición explicitada en la resolución 3899 de ICBF (2010) en su artículo 58 y en lo relativo a las faltas de los operadores, y en donde se lee; “adoptar medidas que afecten la dignidad e integridad de los niños, niñas y adolescentes, entre otros, uso de cuartos de aislamiento en cualquiera de las modalidades establecidas por el ICBF, sin importar la denominación que se les dé a estos”(p. 37). Sin embargo, la coordinadora del grupo de responsabilidad penal adolescente de la regional Bogotá del ICBF Mabel Gonzales (2020) ha indicado que esto fue producto de una concepción errónea de los lineamientos, los cuales permiten la separación de jóvenes cuando existe conflicto⁵. Sin embargo, reconoce que eso hace parte de una “historia negra” que el ICBF logró superar, por lo que no existen espacios de encierro o de castigo en ningún operador del sistema.

Otro elemento que podría afectar el derecho a la protección de los adolescentes es la no separación de los menores y los mayores de edad, los cuales, según los informes de procuraduría y defensoría del pueblo, se encuentran en los mismos espacios a pesar de que la ley es explícita en que esta situación no debe presentarse. Sin embargo, la doctora Gonzales (2020) ha indicado que esto es una consecuencia de la falta de infraestructura y del deterioro de la misma, la cual quedó por ley a cargo de los entes territoriales, por lo que, según refiere la profesional, se realizan actividades diferenciadas a pesar de encontrarse en el mismo espacio. Esta problemática se extiende a los espacios en que conviven adolescentes reincidentes y no reincidentes, los que presentan situaciones de consumo y quienes no, y los adolescentes reclusos por delitos menores cohabitando con quienes se enfrentan a sanciones superiores, lo cual no solo es un problema de separación de cuerpos, sino de inclusión de enfoques diferenciales para la atención y la intervención.

Frente a las deficiencias de infraestructura, el informe defensorial también criticaba la existencia de rejas en los centros del SRPA, especialmente en aquellos con medidas privativas de la libertad. La doctora Gonzales (2020) reconoce la existencia de rejas en algunos centros, pero enfatiza en que es necesario aclarar qué tipo de rejas se han instalado. la profesional indica que “todo lo que hagamos tiene que ser antivandálico, por seguridad de ellos y de nosotros”, debido a que en algunas instalaciones era recurrente el uso de vidrios, lo que resultaba en artículos con los que se podría hacer daño a otros, pero cubrir las ventanas en su totalidad tampoco era una opción, por lo cual las rejas se han convertido en un método económico⁶ y eficiente para separar los espacios.

⁵ El lineamiento establece el *protocolo de separación de grupo*, el cual está destinado a atender situaciones de crisis. Este protocolo se ha trabajado y se ha fortalecido para que los procedimientos y las intervenciones no contemplen la existencia de cuartos de aislamiento. Así mismo, se contempla la separación en situaciones en las que se encuentra en peligro la vida del joven, por acción propia o ajena.

⁶ La profesional indica que les han propuesto la instalación de vidrios antivandálicos, los cuales son de difícil rompimiento. Sin embargo, estos vidrios presentan un costo excesivo, por lo que no ha sido posible su adecuación.

Esto pone en evidencia uno de los mayores problemas del SRPA; la infraestructura y la dificultad para su recuperación, actualización y modernización. Esto va en dirección contraria a lo que se denomina, en términos del asesor para la atención de la institución Hogares Claret Manuel Enrique López (2020), “el derecho a vivir en un ambiente sano. Muchos de nuestros centros tienen infraestructuras carentes de espacios, de ventilación, de espacios de recreación. La infraestructura no es suficiente, en algunos centros los muchachos están hacinados”. En esta vía, López (2020) agrega que;

“la mayoría de los inmuebles son muy viejos, algunos son dados en comodato por parte del ICBF o de entes territoriales al ICBF. Entonces, cuando están en comodato vienen los problemas, que el ICBF no puede invertir porque el inmueble no es de ellos. Igual ocurre cuando los inmuebles son de propiedad de los operadores; se le reconoce al operador un pago del uso del suelo o del bien que nunca va a ser el equivalente a un arrendamiento, pero no se le pueden hacer obras porque no son del Estado”

Lo anterior se suma a la dificultad de articular al ICBF con los entes territoriales para la rehabilitación de inmuebles del SRPA, y a lo que, en opinión de López (2020), fue la construcción de inmuebles basados en el modelo penitenciario norteamericano dada entre los años 2008 al 2015, por lo que se generaron infraestructuras insuficientes para las necesidades pedagógicas de los beneficiarios del sistema.

Con relación a la Nueva Gestión Pública frente a los derechos a la protección, se ha promovido la tercerización de las funciones que no se encuentran en la misión y en los objetivos de las instituciones, algo que no se refleja en la vigilancia de varios centros de atención del SRPA, donde son educadores de los operadores quienes están encargados de mantener el orden y de no permitir la salida de los beneficiarios del programa, algo que ha causado enfrentamientos entre los miembros de esa comunidad y los profesionales.

Otro elemento relacionado con el personal docente y profesional es el relativo a su rotación y a los costos destinados a su contratación. La NGP promueve la flexibilidad laboral y un cuidadoso control de los recursos destinados para contratación, lo que se ha traducido en un alto número de contratos de prestación de servicios por término fijo para los profesionales de los operadores del sistema, así como en salarios considerados bajos frente a la lista de responsabilidades contractuales. Sin embargo, la forma en la cual se concibe el sistema dificulta ofrecer contratos a término indefinido, que se han reservado para personal administrativo, mientras que con los profesionales y educadores se pacta durante el tiempo que dura el contrato con ICBF, con la esperanza que se completen los cupos señalados en el convenio. Esto ha generado inestabilidad en el personal y la contratación de personal joven, con poca experiencia y en búsqueda de iniciar y consolidar su vida laboral, lo que ha desencadenado conflictos con los adolescentes del sistema.

En el apartado anterior se enunciaron algunas dificultades relacionadas con la infraestructura de los centros de atención, a lo que se suma la contrariedad a la ley al juntar a los menores con los mayores de edad, así como la presencia de rejas como forma de división de los espacios. En ambas

situaciones, el rol que se le asigna a los entes territoriales se convierte en un obstáculo para la consolidación de la Nueva Gestión Pública.

Uno de los temas en los que se incide desde el enfoque pedagógico-religioso es el relacionado con la familia. Para la doctrina social de la iglesia, la familia es el núcleo fundamental de la acción pastoral, por lo que las congregaciones han trabajado en el fortalecimiento de las redes de apoyo de los adolescentes y es uno de sus mayores intereses. En este sentido, la acción de las congregaciones religiosas se dirige hacia la generación de factores protectores, no solamente en la familia, sino al interior de sus instituciones. Tal como lo indica la experta en política pública de infancia y adolescencia Ana María Peñuela (2020), la evidencia científica afirma que la pertenencia a un grupo es un factor protector, por lo cual el participar de espacios como los promovidos por las instituciones religiosas pueden contribuir en la protección de los derechos de los adolescentes.

2.3. Derechos a la participación

Según la declaración universal de los derechos del Niño, los menores de edad tienen el derecho a expresarse, especialmente en temas que afecten su vida, desarrollo y libertad, así como tienen el derecho a participar de su proceso y desempeñarse activamente en sociedad. En el caso del SRPA, se evidencian los derechos a la participación, principalmente, en la posibilidad de expresar sus opiniones, quejas, reclamos, sugerencias y que éstas sean atendidas, no solo en las instituciones, sino en sus procesos y para con la sociedad en general. También se observará en la posibilidad de los adolescentes para participar en ejercicios de justicia restaurativa, siendo este un ejercicio que relaciona al infractor con su contexto y con su comunidad.

Frente al derecho al sufragio (en los casos de los jóvenes mayores de edad que aún se encuentran en el sistema de responsabilidad penal adolescentes), el Subdirector de responsabilidad penal adolescente del ICBF Alejandro Cáceres (2020) indica que hay dificultades en la articulación con la Registraduría Nacional quien, a pesar de un convenio vigente, no se desplaza a los Centros de Atención Especializada – CAE, por lo que no se logra renovar los documentos de los adolescentes que cumplen los 18 años ni se instauran mesas de votación durante las jornadas electorales.

Sin embargo, los derechos a la participación presentan un carácter dinámico, por lo que van más allá de la participación electoral, la cual está restringida a los mayores de edad presentes en el SRPA. Previo al ingreso al sistema, los jóvenes generalmente se encuentran organizados en torno a sus intereses, gustos, pasiones, deportes o zonas de encuentro, lo cual no fue mencionado por los entrevistados. Esto no debe desconocer la integración de formas organizativas, las cuales en muchas ocasiones son objeto de discriminación y estigmatización, pero que deben reconocerse para el proceso de intervención.

Uno de los temas fundamentales incluido en los derechos a la participación es el relativo a la justicia restaurativa, en la cual el adolescente apoya la reparación y restauración de los derechos de las víctimas y se prepara para tener un rol activo en la sociedad. La defensora de Familia de ICBF

doctora Yolanda Conde Camargo (2020) indica que existe poco trabajo de restauración integral en el sistema, por lo que no se ha dado la suficiente atención a la víctima. Sin embargo, señala que existe un programa de justicia restaurativa de la Secretaría de Integración Social del Distrito Capital, el cual muestra un crecimiento en adolescentes atendidos y profesionales contratados para su atención, articulándose con ICBF en la ciudad y generando programas aplaudidos desde la defensoría de familia. Sin embargo, la doctora Conde crítica que los principios de la justicia restaurativa no se trabajen de manera integral desde los juzgados, donde en muchas ocasiones se reducen a establecer el daño emergente y el lucro cesante, más no una restitución que involucre víctimas, comunidad y familias. Frente a esto, el equipo de profesionales de la defensoría de familia (2020) agregan que, a pesar que se espera que el enfoque restaurativo sea transversal en todas las modalidades para todos los operadores, algunas ciudades como Bogotá están dando sus primeros pasos en programas de justicia restaurativa, con la intención de restaurar y *lograr un perdón*, presentando avances en el centro del país, pero evidenciando un rezago en otras regiones.

El asesor para la atención de la institución Hogares Claret Manuel Enrique López (2020) indica que en la fundación el proceso de justicia restaurativa inicia cuando “el joven se da cuenta que le hizo un daño a otro ser humano, que lesionó sus derechos y eso lo lleva a lo que nosotros desde el derecho penal llamamos el juicio de reproche propio [y] en las religiones [lo] llamarán el acto de contrición”. No obstante, el doctor López (2020)⁷ adiciona que el enfoque restaurativo tiene dos grandes falencias en su aplicación en el país; 1) la aplicación del enfoque sin solucionar otras afectaciones a los derechos de los adolescentes; “se entra en un trabajo de implementación del enfoque restaurativo, cuando hay muchas otras cosas que aún no se han solucionado. Ni siquiera se ha solucionado el enfoque de la garantía de derechos y debido proceso en el procedimiento penal frente a los muchachos que se vinculan en el SRPA”. 2) la generación de acciones aisladas más que de procesos integrales y articulados; “se han hecho cosas muy bonitas y muy interesantes, pero creo que la mayoría de las cosas se han hecho en el plano de las prácticas y acciones restaurativas, no de procesos restaurativos”, lo que conduce a que esas prácticas “no tienen un verdadero seguimiento, no son sostenibles y son mínimas dentro de toda la cobertura del SRPA”.

Frente a la justicia restaurativa, sus principios se han asimilado con lo denominado por la iglesia *el acto de contrición*, en el cual el perdón y el arrepentimiento son las bases de la restauración del daño causado. Sin embargo, es importante añadir que la justicia restaurativa es un proceso más complejo, que debe ser entendido más allá de un acto de absolución, así como se debe subrayar que las falencias señaladas para la implementación de una justicia restaurativa integral y articulada no pueden ser atribuibles a la NGP o a los enfoques pedagógico-religiosos.

De la misma forma, los lineamientos establecen que los adolescentes tienen el derecho a participar en su proceso, lo cual se realiza mediante la evaluación de la medida, de la institución y el contacto con el defensor de familia y el juez. El doctor López (2020) señala que para el caso de los Hogares

⁷ El asesor para la atención de la institución Hogares Claret Manuel Enrique López cuenta con una amplia experiencia en el tema de la justicia restaurativa, que no solamente ha trabajado en dicha fundación, sino en otras instancias como la Organización de Naciones Unidas - ONU.

Claret “hay evaluaciones prácticamente diarias, donde los muchachos al revisar el día pueden manifestar lo que han vivido. Ellos tienen una gran posibilidad de comunicarse permanentemente con sus jueces y defensores”, lo que ha permitido realizar un seguimiento de inconformidades y dificultades en la intervención. Según los postulados del sistema, estas prácticas deben ser generalizadas, y el ICBF garantiza que los adolescentes participen en su proceso y puedan mantener comunicación tanto con el defensor de familia como con el juez del proceso.

En el apartado 1.2.9 titulada *Orientación hacia los ciudadanos/clientes*, se narró sobre como la nueva gestión pública incentiva la generación de espacios y medios para medir el nivel de satisfacción de los usuarios, por lo que los lineamientos del ICBF establecen que todos los centros de atención, en todas las modalidades, deben realizar encuestas de satisfacción y contar con buzón de sugerencias, información con la cual la administración pública puede orientar acciones y generar planes de mejora. Esto permite la participación de los adolescentes, aunque no se brinda información sobre la proporción de adolescentes que concurren en estos mecanismos, ni el porcentaje de peticiones relacionadas con vulneración de derechos.

Frente a la incidencia de la Nueva Gestión Pública en los derechos a la participación, la NGP ha brindado nuevas perspectivas frente a la participación de los adolescentes en sus procesos y en el mejoramiento de los servicios del sistema. Instrumentos como las encuestas de satisfacción y buzones de sugerencias pueden contribuir a identificar vulneraciones a los derechos y mejorar los procesos de atención. Sin embargo, es importante recalcar que la NGP se centra en atender las necesidades de los *clientes* de un servicio, más que de restaurar y reestablecer los derechos de los adolescentes.

Con relación a lo anterior, los mecanismos de participación propuestos desde la NGP podrían constituir una forma de confinamiento del derecho a la participación, en el cual se restringe la organización por voluntad de los adolescentes, para ser enfocada a los mecanismos propuestos desde la institucionalidad. Esto debe tenerse en cuenta, no para eliminar los instrumentos propuestos por la NGP, sino para ampliar la capacidad de influencia de los adolescentes en su proceso, en su medida y en las situaciones que pueden afectar sus derechos.

Para dar por concluido el presente capítulo, se subraya que las anteriores páginas ayudaron a comprender la incidencia sobre el enfoque de derechos. Se retomaron los tres tipos de derechos de la convención por los derechos del niño, alimentando la argumentación con las entrevistas realizadas y la investigación de documentos, con los cuales se identificaron diversas problemáticas. Estas dificultades se caracterizan por su complejidad, por lo cual no se pueden designar a los enfoques seleccionados como causantes. Sin embargo, se han identificado los elementos que intervienen en los derechos de los adolescentes y que emergen de tales perspectivas. En el siguiente capítulo se disertará sobre la vitalidad del enfoque de derechos, los mensajes éticos identificados en la tensión de los enfoques, y los ajustes que podrían recibir los mismos para consolidar los derechos de los adolescentes como eje de la política pública.

Capítulo 3

A manera de conclusión

La vitalidad del enfoque de derechos; la tensión entre lo tradicional y lo emergente

En los capítulos anteriores se han evidenciado los distintos impactos generados por el enfoque pedagógico-religioso y por la Nueva Gestión Pública, siendo estos los paradigmas más vigentes, notables y promovidos dentro de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley, lo que permite que estos postulados sean susceptibles de transformación, si llegará a ser necesario con el objetivo de consolidar el enfoque de derechos en la acción pública.

Esta tesis se ha construido a partir del llamado a establecer al enfoque de derechos como eje de toda intervención del Estado, generando una propuesta reflexiva que hemos denominado “análisis de incidencia”, en la cual se investiguen los impactos que una postura o enfoque puede tener sobre los derechos de la población objeto de la política pública.

Con la intención de generar un análisis concluyente y un conjunto de propuestas, no solo para la administración pública sino para los futuros investigadores que deseen abordar el tema, se mostrarán las disertaciones con las cuales se desea ultimar el presente documento investigativo; En un primer momento, se justificará el análisis realizado usando el enfoque de acción sin daño. Paso siguiente, se expondrán los momentos en los que se ha identificado una incidencia que afecta los derechos de los adolescentes, así como los puntos donde se propone una influencia mayor a la observada. En tercer lugar, se analizará el enfoque de derechos, concluyendo si es posible hablar de un enfoque consolidado, limitado o en decadencia. Posteriormente, se concluirá que es la incidencia al enfoque de derechos para el caso de la política pública de atención al adolescente en conflicto con la ley. Y en un último momento, se enunciarán las preguntas y las temáticas de investigación que quedan abiertas para posteriores documentos académicos.

Importancia del análisis de incidencia a la luz del enfoque de acción sin daño

El análisis de incidencia propuesto en esta investigación se nutre de otros esfuerzos por comprender el riesgo que pueden tener los derechos de una población cuando el estado u otras organizaciones actúan. Uno de estas perspectivas es el denominado *Enfoque de acción sin daño*, el cual ha tomado aportes de la ética médica, fundada en el precepto hipocrático, así como del principio de beneficencia y no maleficencia. Además, propone la inclusión de un *análisis ético de las acciones* institucionales, para lo cual propone considerar unos *mínimos éticos*, que puedan tenerse en cuenta durante todo proceso de intervención, los cuales son; Dignidad, Autonomía y Libertad (Synergia, 2011, p. 20). Para el caso de la presente investigación, el *Enfoque de acción sin daño* será usado también para encontrar las tensiones entre las distintas perspectivas, encontrando otras posibles incidencias al relacionar la NGP con el Enfoque pedagógico-religioso.

Este esfuerzo ya fue realizado por Mellizo Rojas y Vásquez Cruz (2018), quienes analizan los aportes del enfoque de acción sin daño en la relación entre las políticas públicas y las poblaciones, especialmente aquellas que han sido afectadas por el conflicto social y armado. Además, se evidencia un capítulo completo dedicado al sistema de responsabilidad penal adolescente, del cual se tomarán los principales elementos, especialmente los relacionados con los mensajes de la política, relacionándolos con la nueva gestión pública y con los enfoques pedagógico-religiosos.

Mensaje 1: El poder del experto vs la voz de los jóvenes

El primer mensaje se deriva de la tensión entre lo que piensan los profesionales a partir de su experticia y la voz de los jóvenes como el actor principal de la política. Para el caso del presente estudio, se evidencian dos tipos de expertos; El funcionario público, quien impulsa formas eficientes para el uso de los recursos públicos y quien debe seguir los objetivos y las metas institucionales. En segundo lugar, el equipo de profesionales de atención en las instituciones operadoras, quienes se orientan por los principios pedagógicos derivados (para el caso de este estudio) de los modelos diseñados por las congregaciones religiosas. Por otro lado, se presentan los deseos y los gustos de los adolescentes, quienes terminan supeditándose a la oferta institucional, a las limitaciones de la infraestructura, a los recursos destinados para cada cupo y a la articulación con otras entidades.

Como se ha podido evidenciar en capítulos anteriores, la nueva gestión pública busca reconciliar esta dicotomía, al establecer instrumentos para escuchar a los adolescentes y sus familias. Sin embargo, las posibilidades de cambio mediante estos mecanismos son reducidos, debido a que impera la racionalidad de las instituciones, las carencias del Estado y la eficiencia en el uso de los recursos, lo que puede chocar con los intereses de los beneficiarios de los programas. Por lo tanto, se puede indicar que la NGP es una teoría que privilegia la voz de los expertos, específicamente, de economistas y administradores.

Con relación a los enfoques pedagógico – religiosos, estos suelen promover una relación pastoril entre un profesional y un adolescente quien necesita ser orientado. A pesar de los esfuerzos por integrar a los jóvenes a sus procesos, existen dificultades para romper esa dualidad y transformar la relación entre reeducador y reeducado, especialmente en instituciones permeadas por las jerarquías de las congregaciones. Además, el modelo pedagógico está concebido para mantener la dualidad reeducador – reeducado y para que el adolescente sea visto como alguien que *debe cambiar para adecuarse a la normalidad*, lo que afecta el reconocimiento de la creatividad y el poder de transformación de los jóvenes.

En conclusión, esta dualidad afecta los derechos de los adolescentes, por lo cual es necesario que se encuentren mecanismos para dar mayor capacidad de decisión a los adolescentes, especialmente en aquellos temas que los afectan, para lo cual se necesita flexibilizar principios de la NGP y de los enfoques pedagógico-religiosos que perpetúan una visión jerárquica del sistema.

Mensaje 2: “Pagar” la pena o restituir derechos

Una de las dualidades analizadas en la relación que el adolescente tiene con la institucionalidad. Para la política pública, el adolescente transita entre ser visto como un “delincuente” o “infractor”, a ser un sujeto de derechos, algo que se suma a la visión de “cliente” incluida en la Nueva Gestión Pública. La obligación de hacer valer una sanción convive con la obligación del estado de reestablecer, empoderar y hacer valer el enfoque de derechos, lo que recae en gran medida en los operadores y sus programas reeducativos. Es importante agregar que una parte importante de la restitución de derechos debe ser llevada a cabo por los gobiernos locales, quienes deben proporcionar y facilitar acceso a servicios de salud y educación, así como a programas de formación y de justicia restaurativa. Sin embargo, el estigma alrededor de los adolescentes que infringen la ley ha llevado a una parte de la población a creer que ellos deben simplemente “pagar su pena”, por lo que la restitución de sus derechos pasa a ser intrascendente (y para algunos ciudadanos, algo indeseable). Este estigma se replicará en los mecanismos de la democracia representativa, donde plantear mejoras en las condiciones de vida de los adolescentes en conflicto con la ley podría representar una pérdida de apoyo electoral.

Aunque el éxito de la política pública debería ser la reducción en el número de adolescentes en conflicto con la ley, la realidad muestra que un menor número de aprehensiones afecta a los operadores, por lo cual se crea una contradicción, en la que los operadores son contratados para un número de cupos determinado, el cual, de no cumplirse, se afecta la relación costos – ingresos, lo que solamente puede ser soportado por instituciones con mayor capacidad financiera. Esto también dificulta la construcción de prácticas y ejes de trabajo basados en el enfoque de derechos.

Mensaje 3: Reeducar o vigilar

Este es uno de los debates a los que se expone el personal de los operadores de la política pública. Cada profesional debe intervenir educativamente, siguiendo la orientación pedagógica de la institución y los lineamientos de ICBF, pero al mismo tiempo está llamado a vigilar a los adolescentes, solucionar situaciones conflictivas, impedir la evasión de la medida, entre otras funciones que presentan desafíos para profesionales jóvenes y con poca experiencia (aunque hay profesionales con mayor experiencia, pero que pueden estar sometidos a situaciones de estrés), y aunque la ley contempla que la policía de infancia y adolescencia está llamada a apoyar las funciones de vigilancia en los centros de atención del SRPA, cada operador debe atender la vida cotidiana y ser responsable de los jóvenes presentes en su institución.

Esta situación puede ser favorecida por el principio de la eficiencia presupuestaria, debido a que el valor del cupo no permite la contratación de personal con mayor experiencia, ni destinar profesionales para ese tipo de labores especializadas. Así mismo, el establecimiento de un valor de cupo inalterable por modalidad, impide responder a situaciones especiales de seguridad o la complejidad de determinados territorios, por lo cual se mantiene el contrasentido del operador como vigilante y reeducador.

Mensaje 4: El poder detrás de la fuerza policial vs el poder de la fuerza moral

Relacionado con el anterior mensaje, existe una valoración de la presencia de personal armado como única forma de generar ambientes pacíficos y la reeducación de los adolescentes. Sin embargo, los principios de los operadores, especialmente de aquellos con orientación religiosa, se basan en la fuerza moral como forma de transformar a los sujetos, por lo que se genera contradicción con posturas policivas, arraigadas en la historia nacional y en la administración de justicia. A pesar que la política pública señala la intervención de la fuerza policiva como un *último recurso*⁸, el contemplarlo como tal da un mensaje de legitimidad al uso de la violencia en una política de tipo pedagógico, lo que puede redundar en más manifestaciones agresivas entre los adolescentes de los programas.

En próximas investigaciones, es importante validar los distintos tipos de violencia que se pueden ejercer en un programa determinado, especialmente la violencia simbólica que podría ser visibilizada.

Mensaje 5: Las rivalidades y la desconfianza entre organizaciones operadoras de la política

A pesar que la Nueva gestión pública muestra la necesidad de crear mercados competitivos, donde los clientes puedan seleccionar a los mejores proveedores de bienes y servicios, no es el caso de las instituciones presentes en el SRPA. Éste se caracteriza por ser un sistema relativamente cerrado, con pocas instituciones con capacidades para presentarse a las convocatorias para la prestación de servicios del sistema, lo que ha privilegiado a las congregaciones religiosas. Aunque no exista un lineamiento que de manera textual beneficie instituciones de este tipo, son de las pocas organizaciones con una larga historia en la atención de adolescentes en esta situación, contando con la capacidad económica para sostener diversas modalidades y servicios. A esto se le agrega la manera en que la política promueve la competencia entre operadores, más que la cooperación y el dialogo de saberes y experiencias, lo que podría contribuir a mejorar los procesos de intervención.

En este sentido, la NGP podría contribuir en afectar la relación entre operadores, que, aunque sean pocos, deben competir por los recursos públicos. Así mismo, esto podría acrecentar la desconfianza frente a la entrada de nuevas instituciones, por lo cual el principio de la NGP debe mitigarse y afinarse, permitiendo nuevos actores, pero incentivando la cooperación entre ellos.

Mensaje 6: La oposición gubernamental – no gubernamental

La Nueva Gestión Pública ha transformado la relación entre el Estado y los actores no gubernamentales. Para el caso colombiano, el ICBF contrata con organismos privados los servicios

⁸ Aunque la ley señala la importancia de una presencia permanente de la policía de infancia y adolescencia, quien cuenta con unas funciones específicas a lo largo de todo el proceso, entre las que se encuentra la vigilancia de los centros de atención del SRPA, por lo cual su rol no se limita a ser un último recurso. Sin embargo, se ha usado el termino para subrayar que la violencia no se contempla como un medio, aunque durante todo el sistema se evidencian conductas y situaciones que podrían relacionarse con diversas formas de violencia.

del SRPA, por lo cual la relación se basa en términos mercantiles; costo de cupo, servicios ofertados, obligaciones contractuales. Así pues, mientras desde las leyes se ha planeado que el enfoque de derechos sea un eje fundamental para los procesos de atención y de intervención de los adolescentes en conflicto con la ley, los operadores deben mediar este enfoque con los requisitos impuestos por el contrato firmado. Sin embargo, no todos los principios de la NGP están llamados a acentuar esta relación, y podrían rescatarse algunas premisas para consolidar los derechos de los adolescentes, algo en lo que se profundizará más adelante. Es importante agregar que esta oposición puede traducirse en subordinación, debido a que el sistema se ha planteado para que el ICBF habilite los servicios, contrate con los operadores, entregue los recursos, realice el seguimiento y el control de los bienes y servicios ofrecidos, entre otras funciones, generando una clara jerarquía que afecta el diálogo y la articulación horizontal.

Mensaje 7: Diferentes valores para vidas diferentes

Uno de los temas que afectan el enfoque de derechos es la dicotomía existente entre el enfoque diferencial y la estandarización. La consolidación de los derechos humanos necesita la potencialización de un enfoque diferencial, que brinde en condiciones de equidad respuestas a las necesidades de cada adolescente. Cada adolescente es un mundo diferente, con vidas y valores diferentes, por lo que la estandarización promovida por la NGP en la política pública podría afectarlos. El criterio estandarizador, y analizado en capítulos anteriores, es el *Cupo*, el cual señala intrínsecamente que las necesidades de los adolescentes son las mismas, y solo difieren frente a jóvenes en otras modalidades de atención. Esto se extiende en los programas de educación, donde se ofrecen *Guías Multigrado* que poco aportan al desarrollo de las capacidades y no responden a las dificultades de cada estudiante.

En resumen, el análisis de incidencia, como forma de comprender el impacto en los derechos de la población objeto de la acción pública, se alimenta del enfoque de acción sin daño y también aporta al mismo, al basarse en una perspectiva preocupada por las consecuencias que puede tener la intervención de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y al sumar elementos de análisis para comprender los mensajes éticos de la política. Esto significa que los mensajes éticos usados en el enfoque de acción sin daño permiten identificar los debates y las paradojas internas de la política pública. Estas contradicciones afectan la consolidación del enfoque de derechos, algo de lo que se hablará en los siguientes apartados.

A continuación, se hará la reflexión sobre la relación del enfoque de derechos con los temas analizados en capítulos anteriores, proponiendo elementos para potencializar y otros para atenuar, a razón de las afectaciones y carencias identificadas en el proceso de restitución y restablecimiento de los derechos de los adolescentes.

Enfoques pedagógico – religiosos y Nueva Gestión Pública; ¿Más ... o menos?

Durante este apartado se analizarán los componentes en los que se necesita potencializar cada uno de los enfoques estudiados o donde se propone reducir su influencia, con la intención de consolidar el enfoque de derechos en la política de atención a los adolescentes en conflicto con la ley. En este sentido, se incluirán propuestas que podrían ser tomadas por la administración pública para lograr los objetivos pedagógicos y restaurativos planteados en la normatividad. Para apoyar estos ideales, se ilustrarán los indicadores de incidencia concebidos a partir del análisis de los enfoques, empezando por lo relacionado con el enfoque pedagógico – religioso para posteriormente continuar con la Nueva Gestión Pública.

Indicadores de incidencia: Posterior al análisis de los derechos de los adolescentes, se ha construido una lista de indicadores de incidencia, con los cuales se pueda comprender el nivel de impacto (sin discriminar si se puede considerar un impacto negativo o positivo) frente al enfoque de derechos. Para este caso, se analizará con tres (3) niveles; alto, medio y bajo. A su lado se encontrará una breve descripción de cada nivel, indicando la manera en la que el enfoque seleccionado incide sobre los derechos de los adolescentes al interior de la política pública.

De manera diferenciada, se presentarán dos cuadros. En el primero, se muestran dieciséis (16) indicadores relativos al nivel de incidencia de la Nueva Gestión Pública, mientras que el segundo cuadro ilustra cinco (5) indicadores relacionados con la incidencia de los enfoques religiosos en la perspectiva de derechos de los adolescentes en conflicto con la ley. Es importante agregar que en los siguientes cuadros se evidenciarán franjas resaltadas en negrilla, vinculadas al nivel de incidencia identificado en la política pública de atención al adolescente con la ley en Colombia.

Niveles de incidencia de la nueva gestión pública

	Indicador	Nivel de incidencia	
<i>Gestión Contractual</i>	Posibilidades para contratar con el ICBF de distintos operadores en un mercado competitivo	Alto	La presencia de diversas instituciones con posibilidades de operar en el sistema permite la escogencia de las mejores propuestas de servicio.
		Medio	Existen diferencias en la cantidad de operadores habilitados para contratar según territorio y modalidad, por lo tanto, se presentan pocos oferentes en algunas convocatorias, mientras que en otras puede observarse un mercado más amplio
		Bajo	La presencia de una sola institución proveedora de servicios de atención e intervención en el sistema, no permite la existencia la competencia de propuestas
	Inspección, vigilancia y control de los contratos realizados por parte de instituciones independientes	Alto	Se presentan mecanismos de inspección, vigilancia y control por instituciones diferentes de las contratantes, con estándares de calidad que redundan en la protección y la restauración de los derechos de los adolescentes
Medio		Se presentan instrumentos para la realización de la inspección, vigilancia y control por parte de la entidad contratante, apoyando el enfoque de derechos con el seguimiento de las obligaciones contractuales	

		Bajo	No existen mecanismos de inspección, vigilancia y control frente a los contratos firmados por la entidad con los operadores del sistema
	Contratos con cláusulas basadas en objetivos específicos no flexibles	Alto	Se evidencian contratos con objetivos, cantidad y calidad de productos, presupuesto y número de cupos a atender, sin posibilidades de modificaciones posteriores
		Medio	Se evidencian contratos con posibles cambios en la cantidad y calidad de los productos, así como en el presupuesto, bajo circunstancias extraordinarias
		Bajo	No se evidencian contratos con objetivos y servicios medibles
<i>Transferencia responsabilidad recursos</i>	Claridad frente a la obtención, destinación y uso de los recursos económicos de la política pública	Alto	Existe claridad y acceso a los recursos destinados de manera específica a cada una de las acciones de la política pública
		Medio	No existe claridad frente a los recursos con los que cuenta la política pública, aunque cada institución reconoce parcialmente el rubro destinado al sistema
		Bajo	Ninguna institución cuenta con datos y cifras sobre los rubros usados en la política pública
	Rigidez presupuestal	Alto	No existe posibilidad de aumentar el presupuesto designado en cada contrato, el cual se relaciona con los productos a proveer, y que inciden en los derechos de los adolescentes
		Medio	Puede modificarse parcialmente el presupuesto destinado, generando cambios en los productos a proveer
		Bajo	No existen límites ni parámetros para la asignación presupuestal a cada operador
<i>Orientación hacia el rendimiento</i>	Catálogo de productos con estándares de calidad, cantidad y costo	Alto	Cada contrato contempla un catálogo completo de productos, especificado en los cupos a ofertar y el valor de cada uno
		Medio	Los contratos cuentan con una lista incompleta de productos, por lo cual cada operador tiene autonomía para cambiar el tipo de productos a entregar a los beneficiarios
		Bajo	Los contratos son independientes de los productos a ofertar a cada beneficiario
	Orientación de los productos acorde con las tareas estratégicas	Alto	La totalidad de los productos se relacionan con las tareas estratégicas y con las necesidades del servicio, para atender los derechos de los adolescentes
		Medio	Los productos se relacionan parcialmente con las tareas estratégicas, existiendo restricciones para que los productos puedan incidir en el enfoque de derechos
		Bajo	Los productos no tienen relación con las tareas estratégicas en el SRPA
<i>Controlling</i>	Presencia de objetivos y metas claras a largo plazo en la política pública	Alto	Presencia de objetivo general, objetivos específicos y metas en el texto de la política pública, los cuales se evidencian en documentos y lineamientos operativos
		Medio	Presencia de objetivos en la política pública, pero estos se encuentran desconectados de los lineamientos institucionales
		Bajo	No se evidencian objetivos claros ni concretos en la política, o no existe un documento de política
	Existencia de instrumentos para la	Alto	Todos los procesos son sistematizados y se pueden evidenciar en formatos e informes de la atención cotidiana

	gestión de la información de los procesos de intervención con metas a corto plazo	Medio	Algunos procesos son sistematizados y los informes ocupan un lugar de relativa importancia, debido a la poca revisión que se hacen de los mismos
		Bajo	No existe seguimiento a los procesos por medio de formatos e informes
<i>Orientación hacia los ciudadanos/ clientes</i>	Mecanismos para la recolección y medición de la satisfacción de los usuarios de los programas	Alto	Se presentan mecanismos para la recolección de información relativa a la satisfacción de los usuarios, así como formas organizativas promovidas por los adolescentes con capacidad de influencia sobre la atención y los procesos de intervención
		Medio	Aunque existen mecanismos para analizar el nivel de satisfacción de los usuarios, la participación de todos los actores es restringida a mecanismos institucionalizados
		Bajo	No existen mecanismos para recolectar información relativa a la satisfacción de los usuarios
	Manejo de peticiones, quejas y reclamos	Alto	Existen diversos canales para el ingreso de todas las peticiones, quejas y reclamos, así como hay protocolos para su trámite y respuesta, incidiendo en la manera en que los operadores actúan frente a los usuarios del sistema
		Medio	Aunque existen mecanismos para recibir peticiones, quejas y reclamos, en múltiples ocasiones no se cumplen los plazos contemplados en la ley ni se siguen protocolos para su recepción, trámite y respuesta
		Bajo	No existen instrumentos para recibir y tramitar peticiones, quejas y reclamos
<i>Personal</i>	Espacios de capacitación y formación continua y en diversas áreas para el personal	Alto	Existencia de diversos espacios de capacitación y formación, orientados a fortalecer no sólo el área de trabajo, sino también competencias adicionales, personales y sociales.
		Medio	Existen algunos espacios de capacitación y formación, los cuales se orientan exclusivamente a incidir en la manera en que cada empleado realiza su función
		Bajo	No existen espacios de capacitación y formación, o se encuentran disponibles solamente para los perfiles más altos de la jerarquía administrativa
	Flexibilidad laboral y salarial	Alto	Se evidencia una asignación salarial según rendimiento y flexibilidad para asumir distintos roles en el equipo de la política, contando con conocimientos técnicos generales en lugar de conocimientos específicos intransferibles
		Medio	Existe relativa flexibilidad en la designación de roles dentro de un equipo de trabajo, aunque los rangos salariales se relacionan más con el perfil profesional que con el rendimiento
		Bajo	Se mantiene una estructura jerarquizada, especializada y con una asignación salarial independiente del perfil profesional, sino de negociaciones entre los trabajadores y la administración
<i>Técnica de información</i>	Sistema de información óptimo e integral de todos los procesos del SRPA	Alto	Se cuenta con un sistema de información unificado, en el cual todos los actores relacionados con la atención a los beneficiarios ingresan las actuaciones de manera clara y con formatos estandarizados
		Medio	Se cuenta con sistemas de información diferenciados por cada entidad, o se presenta un único sistema de

			información en el cual solo algunos actores registran sus actuaciones frente al proceso
		Bajo	No existe un sistema de información relacionado con la política pública y la atención de los beneficiarios
<i>Gestión de la calidad</i>	Existencia de un sistema de gestión de la calidad integral a todo el proceso de la política pública	Alto	Sistema de gestión de la calidad integral a todo el proceso de la política, con instituciones especializadas en evaluar protocolos, lineamientos, objetivos, procesos y servicio de los operadores diferentes de los contratantes.
		Medio	Sistema de gestión de la calidad que valide el otorgamiento de licencias, la supervisión de los contratos, el seguimiento y las auditorías, aunque sin la evaluación de instituciones especializadas para validar la calidad en la prestación de servicios
		Bajo	Sistema de gestión de la calidad incipiente o con dificultades institucionales para realizar la supervisión, evaluación y análisis de los procesos de la política pública
	Estándares en productos, atención e intervención para los operadores del SRPA	Alto	Estándares claros frente a los productos y los servicios, con requerimientos de calidad, rendimiento y competitivo en costos, acordes con las necesidades de los usuarios
		Medio	Estándares difusos o sólo frente a algunos productos o servicios, en los cuales se evidencian ciertos requerimientos desligados de las necesidades de los usuarios
		Bajo	No se evidencian estándares para productos y servicios de la política pública o estos son definidos de manera autónoma por el prestador y el proveedor

Niveles de incidencia del enfoque pedagógico-religioso

Indicador	Nivel de incidencia	
Arraigo de instituciones religiosas en la atención de adolescentes en conflicto con la ley	Alto	Las instituciones religiosas han estado presentes históricamente, con preponderancia en la atención de los adolescentes. En muchos casos, alentados por la ley y las instituciones
	Medio	Las instituciones religiosas han tenido presencia en algunos momentos de la historia de la atención de la población adolescente en conflicto con la ley, pero han presentado cierta oposición por parte de actores estatales
	Bajo	Las instituciones religiosas han tenido un rol residual o inexistente en la política pública
Difusión de postulados religiosos entre los sujetos de intervención	Alto	Existe libertad de las instituciones religiosas para difundir los postulados de la iglesia, así como tomar acciones basadas en creencias judeocristianas
	Medio	Se evidencian acciones de tipo religioso durante los procesos de intervención, pero se encuentran enmarcados por los lineamientos y controlados relativamente por los protocolos de atención dispuestos por la institucionalidad
	Bajo	No se evidencian postulados religiosos en la acción de los operadores, o los mismos son prohibidos por la ley
Capacidades económicas instituciones religiosas vs	Alto	Las instituciones religiosas cuentan con recursos económicos muy superiores a los que se evidencian en

instituciones laicas		instituciones laicas y pueden designar recursos adicionales a la atención
	Medio	Existen instrumentos para subsidiar a instituciones laicas o no se presentan diferencias notables en las capacidades económicas frente a las instituciones religiosas
	Bajo	Las instituciones laicas presentan recursos económicos muy superiores a las agrupaciones religiosas o estas son inexistentes en la política pública
Adaptación del modelo educativo de la comunidad al enfoque de derechos	Alto	La aplicación del enfoque de derechos ha sido fuertemente influenciada por el modelo educativo de las comunidades religiosas
	Medio	El modelo pedagógico de las comunidades religiosas se ha adaptado a la aplicación del enfoque de derechos, generando un discurso mixto
	Bajo	La aplicación del enfoque de derechos en la política no permite la inclusión de modelos pedagógicos de tipo religioso
Inclusión de procesos de intervención y actividades basadas en conceptos religiosos	Alto	Se evidencia que la totalidad del plan de intervención es enmarcada en los preceptos religiosos y dinamizada con los principios de la congregación
	Medio	Se evidencian puntos de encuentro entre los procesos planteados desde la política pública y conceptos religiosos
	Bajo	No se evidencian conceptos ni postulados religiosos en los procesos de intervención

El primer indicador se relaciona con el arraigo de las instituciones religiosas en la atención de adolescentes en conflicto con la ley, el cual se ha clasificado con un nivel alto de incidencia en el enfoque de derechos, debido a que este tipo de instituciones han estado presentes desde la primera política de atención, por lo que han logrado imprimir su sello en los procesos de intervención. Es importante señalar que la población adolescente que comete delitos ha sido estigmatizada históricamente, por lo que son pocas las organizaciones dispuestas a trabajar con ellos en programas reeducativos. En concordancia, la presencia de operadores del sistema con filiación a congregaciones religiosas se considera fundamental para la garantía de los derechos de los adolescentes, especialmente, aquellos que se encuentran en situaciones graves de vulneración, los cuales podrían continuar en dicha condición de no ser por instituciones con un fuerte sentido misional. En este sentido, la experiencia acumulada de agrupaciones como los Terciarios Capuchinos ha aportado a la política pública y la consolidación de proyectos reeducativos.

Para lograr sus objetivos, las instituciones vinculadas a congregaciones religiosas se han apoyado en los postulados del credo católico (mayoritariamente). Estas premisas no siempre han estado en consonancia con el enfoque de derechos, especialmente en temas como los derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, estos establecimientos han buscado un equilibrio entre sus principios y los lineamientos de ICBF, los cuales deben garantizar los derechos de los adolescentes durante su proceso en las diferentes modalidades de atención. Por esto, se ha clasificado el segundo indicador con un nivel de influencia medio, debido al marco creado por los lineamientos para atenuar la difusión de los conceptos religiosos. Para esta investigación, se considera que la difusión de

preceptos y normas basados en la biblia o en la doctrina católica pueden entrar en contradicción con el enfoque de derechos, por lo cual es necesario generar directrices desde el Estado, que se orienten principalmente en la promoción, difusión, restablecimiento y consolidación de los derechos de los adolescentes.

Otro de los indicadores identificados hace referencia a las diferentes capacidades económicas con que cuentan las instituciones religiosas y las instituciones no adscritas a congregaciones religiosas. Para el estudio, las primeras cuentan con una alta incidencia, debido a los recursos económicos con que cuentan para la atención de los adolescentes, aportando dinero adicional para lograr los objetivos planteados, si es necesario. Esto no es posible para otras instituciones, quienes cuentan únicamente con los recursos dados por el ICBF, aunque es importante agregar que esto no solamente le sucede a las instituciones laicas, sino también a aquellas organizaciones con filiación religiosa pero más pequeñas y con pocos o un único contrato con el Estado. Esto lleva a deducir que tan solo dos agrupaciones tienen la sostenibilidad y la capacidad de responder a los imprevistos ocurridos durante el proceso de atención en diversas modalidades; Hogares Claret y Terciarios Capuchinos, las dos instituciones con más presencia en la política, con más cupos contratados y mayor experiencia en el país. Podemos agregar que este desequilibrio puede afectar la consolidación del enfoque de derechos en la política pública, debido a que las necesidades no planeadas o no contempladas en el contrato inicial sólo pueden ser cubiertas por las mencionadas instituciones, así como la seguridad de no desfinanciar los programas ofrecidos, aunque el número de cupos se vea reducido. Sin embargo, la dependencia de muchos programas a los recursos dados por el ICBF puede incidir sobre la cantidad de profesionales contratados o la calidad de los insumos ofrecidos.

Un tema que ha sido objeto de debate al interior de instituciones como el ICBF, ha sido la relación entre los lineamientos de las distintas modalidades de atención con los modelos reeducativos de los operadores. El indicador identificado hace referencia a la adaptación del modelo educativo al enfoque de derechos, en el cual se evalúa la incidencia del esquema pedagógico – religioso en la política pública. a partir de lo investigado, se ha concluido que existe una integración entre lo planteado por las congregaciones religiosas y el enfoque de derechos planteado en los lineamientos, por lo cual los discursos de las instituciones adscritas han buscado equilibrarse con los compromisos que deben asumir al responsabilizarse de un grupo de adolescentes. Esto puede ser positivo o negativo para el enfoque de derechos según el observador, debido a que para algunas personas los derechos de los adolescentes se pueden afectar por la influencia de los preceptos judeocristianos, mientras que para otras la adaptación del mensaje de la doctrina social de la iglesia a la atención de los adolescentes es una muestra de un sistema original y garantista. Durante esta investigación, se ha evidenciado que las congregaciones han buscado la armonización de sus postulados con los lineamientos de ICBF, por lo que es común que los derechos de los adolescentes tengan un relato paralelo vinculado con la biblia, la doctrina social de la iglesia o el mensaje del fundador, así como se ha cualificado ese discurso religioso gracias al acercamiento con la evidencia científica y las investigaciones en el campo de la reeducación, la medicina y la salud mental. Sin embargo, es necesario acotar que aún se presentan resistencias frente a algunos derechos de los adolescentes, situaciones en las cuales los operadores guardan relativa distancia, señalando que “no lo apoyan, ni lo

niegan” como es el caso del acceso a la interrupción voluntaria del embarazo. Por lo anterior es importante evaluar, en cada caso y en cada institución, la armonización de los lineamientos con el modelo educativo propuesto por cada una.

Relacionado con el punto anterior, las instituciones vinculadas a congregaciones han encontrado una ventana de oportunidad para la promoción de intervenciones basadas en conceptos propios del dogma católico. Este indicador, denominado *Inclusión de procesos de intervención y actividades basadas en conceptos religiosos*, refleja el manejo dado por los operadores a esos espacios para comprender el nivel de incidencia del enfoque pedagógico-religioso. Para el caso de la política que nos atañe, el plan de intervención se estructura desde los lineamientos de ICBF, pero existe la posibilidad de diseñar actividades basadas en conceptos como la *Espiritualidad*. A pesar que muchos funcionarios no relacionan la *Espiritualidad* como un término religioso, ha creado un espacio para incluir actividades con un fuerte arraigo en lo metafísico, de las cuales algunas no cuentan con la ponderación científica necesaria o su efectividad no ha sido probada en la población adolescente. Por estos motivos, es importante validar todas las actividades que se realizan bajo el manto de lo *Espiritual*, evaluar su impacto sobre la población y analizarlo a la luz de la evidencia existente.

Frente a la Nueva Gestión Pública, este enfoque emergente ha influenciado el enfoque de derechos, por lo cual se apuntarán a continuación los aspectos en los que sus planteamientos deberían afianzarse o, por el contrario, transformarse.

En un primer indicador, se mencionan las posibilidades de contratar con diversas instituciones, lo que se puede denominar un *mercado competitivo*, algo que la NGP considera un requisito para generar bienes y servicios de mayor calidad. Desde este punto de vista, un mercado con mayor número de oferentes permitiría al ICBF escoger entre diversas instituciones, las cuales se verían obligadas a sobresalir proveyendo servicios de mayor calidad y con valor agregado, lo que podría redundar positivamente en los derechos de los adolescentes. No obstante, en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley en Colombia existen pocas instituciones con capacidades para ofrecer servicios del SRPA, siendo este desequilibrio más notable en algunas regiones apartadas del centro del país. Por estos motivos se debe incentivar la participación de más actores en el sistema, especialmente a organizaciones no gubernamentales, a quienes se les pueda capacitar, ofrecer estímulos y brindar opciones para adquirir la experiencia necesaria para contratar con el ICBF. También se podrían modificar los términos de las convocatorias, para permitir que instituciones con menores recursos, pero con experiencia y conocimiento, puedan participar del sistema.

Uno de los proyectos más importantes de la NGP se encuentra en la regulación que el mercado puede hacer frente a los bienes y servicios ofrecidos desde el Estado. Esto significa, reducir la influencia que el poder político puede tener sobre la calidad de lo que se provee, que debe estar en consonancia con criterios técnicos. Este principio podría retomarse en lo relativo a la construcción, modernización y remodelación de la infraestructura en el SRPA, la cual depende de los planes de desarrollo aprobados en cada ente territorial (con la excepción de los centros que son propiedad del ICBF). Sin embargo, este esquema ha llevado a las instalaciones del sistema al rezago, algo reiterado por los representantes de los operadores y de la institucionalidad oficial.

Un tema impulsado desde la NGP se comparte con el indicador *Existencia de un sistema de gestión de la calidad integral a todo el proceso de la política pública*, el cual se considera uno de los puntos a fortalecer en la política pública para consolidar el enfoque de derechos. Para el caso del SRPA, se considera que la influencia sobre el enfoque es media, debido a que aún no se ha cimentado un sistema de gestión que permita la certificación en calidad de operadores, aunque se debe valorar el impulso de todo el Estado colombiano para que todas las instituciones públicas cuenten con un sistema de gestión de la calidad que permite reorientar procesos y contribuir al control ciudadano.

Otro de los puntos analizados comprende el proceso de inspección, vigilancia y control, involucrado en el eje de la gestión de la calidad de la NGP. A pesar que existen organizaciones del estado encargadas de verificar que los derechos de los adolescentes no se vulneren, la inspección, vigilancia y control, centrada en las obligaciones contractuales, la realiza el ICBF, quien también contrata con los operadores. Por tal motivo, se podría fortalecer uno de los postulados de la NGP, el cual se lograría estableciendo a una institución independiente para realizar el proceso mencionado, teniendo como eje de toda verificación y revisión el enfoque de derechos, y de esta manera ir más allá del chequeo de unas obligaciones contractuales, aunque este tipo de medidas suele aumentar la burocracia y la lista de procedimientos a justificar por parte de los operadores, por lo cual se debe encontrar un equilibrio que potencie la veeduría de los derechos. A pesar de lo anterior, se debe subrayar la importancia de contar con un catálogo de productos con estándares de calidad, cantidad y costo, así como una serie de objetivos y metas claras a largo y mediano plazo, algo que se hace evidente en la política pública y lo cual debe preservarse, al establecer una lista de mínimos y precisar un horizonte hacia el cual llegar. Lo anterior es visible en los indicadores relacionados con los estándares de calidad y la presencia de objetivos y metas claras a largo plazo, los cuales se tipificaron como de alta incidencia para el caso de la política, aunque el indicador titulado *orientación de los productos acordes con las tareas estratégicas* presenta una incidencia media sobre el enfoque de derechos, debido a que se considera que los productos esperados al compactarse en la categoría de *Cupo*, pueden tener menos fuerza para traducirse en un impulso a los derechos de los jóvenes. Este concepto se ha caracterizado por ser rígido, no tener en cuenta las necesidades especiales de cada adolescente ni las especificidades territoriales y por convertirse en el fin del sistema.

En un siguiente indicador, se evidencia que la política pública cuenta con contratos rígidos frente a sus cláusulas y objetivos, por lo cual se ha identificado con un nivel de incidencia alto frente al enfoque de derechos, debido a la importancia del establecimiento de los cupos, los objetivos, la cantidad y la calidad de los productos y servicios a ofrecer. Sin embargo, es importante acotar que diversas circunstancias y problemáticas pueden retar las capacidades de los operadores, algo que se acentúa si no se pueden transformar determinados elementos para responder a situaciones cambiantes. Esto se vincula con el indicador denominado *Rigidez presupuestal*, el cual se ha rotulado con un nivel alto de incidencia, debido a la trascendencia que los recursos pueden tener sobre los derechos de los adolescentes. Por los elementos analizados, la consolidación del enfoque de derechos necesita cierta flexibilidad contractual y presupuestal, para responder principalmente a las necesidades de la infraestructura, las necesidades especiales de los adolescentes y/o la ejecución de proyectos e iniciativas de los adolescentes.

Dentro de los postulados promovidos por la NGP, la presente investigación considera que algunos podrían afinarse para fortalecer el enfoque de derechos. Es el caso de la información relativa a la destinación y el uso de los recursos económicos, cuya transparencia impulsa la veeduría ciudadana. Para el caso de la política pública en estudio, no existe claridad frente a los recursos con que cuenta todo el sistema, aunque si existe información sobre los recursos destinados por cada institución, demarcando que hay dificultades para establecer los recursos usados en servicios que no son exclusivos del SRPA, tales como la educación y la salud. Esto también puede vincularse con el indicador denominado *Sistema de información óptimo e integral de todos los procesos del SRPA*, en el cual se ilustra uno de los principios de la NGP en lo relativo a la necesidad de contar con sistemas de información sólidos, completos y accesibles a los actores involucrados. A pesar de ello, la política pública cuenta con sistemas aislados, confusos para algunos funcionarios, cambiantes y sin criterios unificados para el registro de situaciones, siendo el SIM (sistema de información misional) de ICBF el más importante, aunque no es exclusivo para las actuaciones del SRPA. Por este motivo, se propone la construcción de un sistema unificado basado en el SIM, a implementar en todas las entidades y cuya estructura gire en torno a la restauración, reparación, restablecimiento, consolidación y vivencia de los derechos de los adolescentes.

Estos procesos de sistematización también pueden complementar la gestión de la información durante la intervención cotidiana. De hecho, en el SIM se deben registrar las actuaciones realizadas por los equipos psicosociales y de seguimiento a cada caso, reuniendo los formatos derivados de tal proceso. Aunque existen críticas con relación al tiempo dedicado a completar dichos impresos, funcionarios de ICBF trabajan en la simplificación de los mismos, lo cual es fundamental para cumplir con el seguimiento de las metas a corto plazo sin descuidar la atención de los adolescentes. Por lo anterior, se considera que la existencia de instrumentos racionalizados podría apoyar el monitoreo de los derechos de los adolescentes, lo que debe fortalecerse en la política pública.

Frente a los aportes realizados por la NGP, uno de los más importantes es el relacionado con el manejo, recolección y medición de la satisfacción de los usuarios frente a los servicios ofrecidos. La existencia de diversos canales para la recepción de peticiones, quejas y reclamos, tales como el chat, el correo electrónico, la línea 141 y la línea nacional de atención ICBF, permiten identificar las áreas de mejora y para atender vulneraciones a los derechos de los menores de edad. Este principio de la NGP puede fortalecerse para mejorar la experiencia del usuario y el seguimiento de cada caso, algo que va en la misma vía de la consolidación de un único sistema de información del SRPA. La información anterior ha sido puesta en dos indicadores, llamados *Mecanismos para la recolección y medición de la satisfacción de los usuarios de los programas* y *Manejo de peticiones, quejas y reclamos*, los cuales han sido considerados de media incidencia para el caso de la política pública, debido a su potencial para identificar, prevenir y actuar frente a la violación de los derechos de los adolescentes. Sin embargo, no se puede olvidar la visión restringida de participación que estos mecanismos de la NGP imprimen en la política, por lo que los derechos a la participación están llamados a ampliarse para materializar el enfoque de derechos.

Otro aporte de la NGP que cuenta con el indicador *Espacios de capacitación y formación continua y en diversas áreas para el personal*, ha sido clasificado como de Alta Incidencia, debido a la trascendencia que puede tener la educación y la formación en diversos temas para la atención de los adolescentes. Estos espacios de capacitación deben fortalecerse y priorizar aquellos más cercanos a la prevención, protección y restablecimiento de derechos, validando si las metodologías y las pedagogías usadas redundan en una atención de mayor calidad. Así mismo, es fundamental que todos los actores del SRPA puedan ser partícipes de estas estrategias, sin discriminar según su tipología de contratación con el instituto o con los operadores.

Sin embargo, se ha considerado que un aspecto que puede incidir negativamente en los derechos de los adolescentes es el relacionado con la *Flexibilidad laboral y salarial*, presente como un indicador con el mismo nombre y el cual ha sido calificado como de incidencia media para el caso del SRPA. Para la NGP, los salarios deben vincularse con el rendimiento y los roles pueden ser cambiantes según las necesidades del proceso, algo que generaría una mayor incidencia sobre los derechos de los adolescentes. Ahora bien, la política pública en cuestión no presenta dichas características, y la flexibilidad laboral y salarial se ha traducido en contratos a término fijo, vinculado al tiempo licitado (en los operadores del sistema), y en salarios por debajo de las expectativas de los profesionales en el área reeducativa. Esto ha ocasionado dificultades para retener al personal y para incentivar a profesionales con considerable experiencia en el campo, lo que puede afectar la atención de los jóvenes. A pesar que los funcionarios del ICBF aseguran que el proceso no se ve afectado por la rotación del personal, la experiencia acumulada y los aprendizajes derivados del proceso de formación no son de rápido reemplazo. Es importante que el ICBF evalúe la rotación del personal y genere incentivos para la contratación y el mantenimiento del personal con mayor experiencia dentro de los operadores.

En resumen, tanto el enfoque pedagógico – religioso como la Nueva Gestión Pública contienen diversos elementos explicados y analizados en capítulos anteriores. A partir de la investigación realizada, se concluye que algunos de estos elementos deben ser atenuados, mientras que otros podrían fortalecerse para contribuir a los derechos de los adolescentes. En la siguiente figura, se agrupan los aspectos cuya incidencia en el enfoque de derechos podría potencializarse o mitigarse, con el objetivo de consolidar dicho enfoque a partir de la gestión de los mecanismos promovidos, permitidos y/o instaurados por la política pública.



Figura 9. Aspectos a potenciar o mitigar su incidencia frente al enfoque de derechos en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley, por parte de los enfoques pedagógico religioso y la Nueva Gestión Pública. Elaboración propia. 2021.

En el siguiente apartado se analizará el enfoque de derechos, y con las observaciones de los párrafos anteriores se espera concluir si el enfoque de derechos se encuentra en un momento de afianzamiento o de declive.

El enfoque de derechos; ¿En consolidación o en decadencia?

Una de las finalidades del presente trabajo ha sido evaluar si el enfoque de derechos se encuentra fortalecido o si, por el contrario, su consolidación se ha afectado por factores promovidos al interior de la política. En este apartado se darán los argumentos para cada postura.

Para empezar, es importante recordar que el enfoque de derechos no es un planteamiento estático, y aunque existan diversos instrumentos legales que obligan a su cumplimiento, es imprescindible que toda la sociedad contribuya para que cada adolescente puede vivenciarlos y desarrollarse como un sujeto de derechos, a pesar de encontrarse en una situación de conflicto con la ley. Aunque hay situaciones externas que evidentemente afectan el enfoque, esta investigación se ha centrado en las repercusiones (algo relacionado con el enfoque de acción sin daño) así como en los aportes de la acción pública, enmarcada en los postulados de la NGP y el enfoque pedagógico – religioso.

Debido a este dinamismo, el enfoque de derechos en la política de atención a los adolescentes en conflicto con la ley puede verse como un conjunto de derechos que oscila, donde diversos factores (tanto internos como externos a la política pública) crean una tendencia que impulsa o perjudica al conjunto, aunque algunos derechos específicos se resisten o se rezagan del rumbo marcado. Aun cuando la presente investigación se ha centrado en elementos intrínsecos a la política, durante los siguientes párrafos se tomarán elementos externos, pero que inciden en la evolución del enfoque.

Entre los elementos que menoscaban el enfoque de derechos, se evidencia que las *condiciones de vida de las familias colombianas* afectan a los adolescentes de manera trascendental. Situaciones relacionadas con violencia intrafamiliar, dificultades económicas, negligencia, alteraciones nutricionales, escaso acceso a servicios de salud y educación, entre otras, han marcado la vida de miles de adolescentes colombianos. Un rasgo común en los jóvenes que ha pasado por el SRPA es presentar afectaciones por estas situaciones, las cuales deben ser intervenidas para incidir sobre el enfoque de derechos, aunque esto necesita del concurso del Estado y del conjunto de la sociedad. No obstante, las *políticas de austeridad del estado afectan al sector de inclusión social*, al cual pertenece el ICBF y de donde se usan importantes recursos para el SRPA. Otras instituciones del sector afectada, a la luz del número de personas a atender, es la Unidad para la atención y la reparación integral a las víctimas, que debe responder a los retos impuestos por décadas de conflicto armado.

Esto se suma a la dificultad para establecer una *diferenciación entre el SRPA con el sistema penal que corresponde a las sanciones para los mayores de edad*. Esta distinción suele ser ausente en medios de comunicación y en el discurso político tradicional, desde donde se infiere que la pretensión es asimilar los errores del sistema de adultos al sistema adolescentes, en vez de retomar los avances del SRPA para generar mejores condiciones de vida en los centros penitenciarios del país. Con relación a lo anterior, se agrega la emergencia de *proyectos políticos que amenazan los derechos de determinadas poblaciones*, para este caso, a los adolescentes en que cometen delitos. En estos postulados, que ganan adeptos en la sociedad, se prioriza la venganza como forma de justicia y se promueve eliminar el carácter pedagógico del SRPA, entendiendo que la gravedad del delito es justificante para limitar los derechos humanos, derechos que se ven como un simple instrumento ideológico para el beneficio de un grupo concreto.

A lo anterior se suma una problemática relacionada con los temas mencionados, la cual es la *estigmatización y discriminación* hacia la juventud, especialmente aquella proveniente de los sectores más populares de la sociedad. Esto incide sobre el número de instituciones dispuestas a trabajar con esta población, así como en los delitos asociados a los menores de edad. Según el *labelling approach*, estigmatizar a un grupo puede crear etiquetas hacia él, las cuales moldearan su identidad y su comportamiento. Esto sucede con los adolescentes, por lo que la masificación de la estigmatización y la discriminación incide sobre sus derechos y sobre la convivencia.

Paso siguiente, se analizarán los elementos que potencian y consolidan el enfoque de derechos; Uno de los puntos que se han visualizado desde la constitución del 91 es la *mayor participación de los jóvenes*, quienes cuentan con organizaciones y espacios de participación, algunos constituidos formalmente desde la institucionalidad y otros desde la informalidad, pero con el potencial de promover y proteger derechos, así como identificar y actuar frente a su vulneración, sin olvidar el poderío juvenil para impulsar nuevos derechos originados de un mundo cambiante. Esto debe potencializarse desde el SRPA, debido a que se ha evidenciado que los instrumentos actuales deben afinarse para responder a los intereses organizativos de los adolescentes.

Esta expansión organizativa también ha llevado a la presencia de *nuevas formas de organización comunitaria*, las cuales buscan atender problemáticas en sus territorios a través del trabajo colectivo.

Su potencial reside en el conocimiento que tienen de las carencias, necesidades y oportunidades de su localidad, por lo cual se podría articular con el enfoque restaurativo del SRPA. En este sentido, cada vez se suman más *organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con su foco en la población adolescente*, especialmente de carácter internacional y que hacen presencia en el país con la intención de ayudar en la consolidación del enfoque de derechos.

Una de las organizaciones que ha sido criticada por su postura frente a algunos derechos de los menores de edad es la iglesia. Sin embargo, durante esta investigación se ha evidenciado que *las congregaciones dependientes de la iglesia y con una historia en la atención de jóvenes, son mayoritariamente favorables a la promoción del enfoque de derechos de corte liberal*. Esto se ha visto favorecido por los cambios promovidos desde el papado de Francisco I y quien se ha mostrado como un jerarca cercano a los más jóvenes.

A los favorables elementos referidos, hay que agregar que, durante el proceso de elaboración de este documento, se ha constatado el trabajo de *funcionarios, operadores y profesionales comprometidos con la búsqueda de alternativas y de un mejor futuro para los adolescentes*, quienes todos los días dedican su esfuerzo para construir con los jóvenes un proyecto de vida basado en la dignidad y el reconocimiento de sus derechos. Este es uno de los mayores potenciales del sistema para consolidar el enfoque de derechos y aportar en la construcción de un país equitativo y justo.

En síntesis, existen factores que menoscaban el enfoque de derechos, mientras que otros impulsan su consolidación. A pesar de la resistencia de algunos sectores de la sociedad, considero que la propensión internacional a la protección de los derechos globales, los debates contemporáneos y la irrupción de las nuevas ciudadanía, ha creado una tendencia de ***consolidación progresiva del enfoque de derechos en las políticas sociales***, que no debe descuidarse frente a las amenazas contra la democracia presentes en el mundo actual. En la siguiente figura se ilustrará esta tensión.

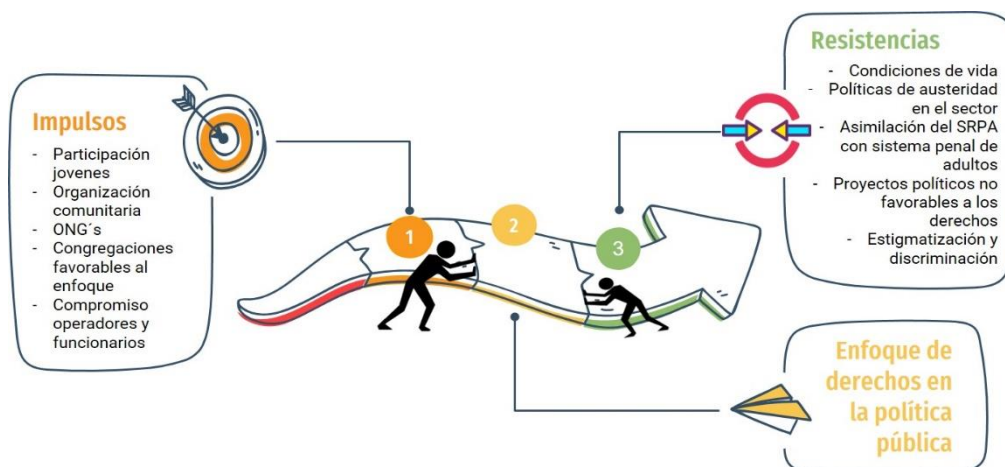


Figura 10. Impulsos y resistencias externos frente al enfoque de derechos en la política de atención al adolescente en conflicto con la ley. Elaboración propia. 2021.

A continuación, se darán conclusiones sobre el tipo de análisis realizado en el presente trabajo, los elementos detectados y las reflexiones que aporte al mundo académico.

En conclusión, ¿qué es la incidencia al enfoque de derechos en la política pública?

El mayor aporte de este trabajo ha sido construir lo que se ha denominado “análisis de incidencia” y más específicamente la “Incidencia al enfoque de derechos en la política pública”. Después del análisis realizado se ha mostrado lo que significan estos conceptos, pero es importante generar reflexiones sobre lo que significa la incidencia y si este tipo de investigaciones puede ser relevante al momento de evaluar una política pública.

Poner en marcha lo que se ha denominado “análisis de incidencia” ha sido uno de los aportes de la presente investigación, para lo cual se ha inspirado de enfoques como “la acción sin daño”, que constituyen un marco ético y establecen los mensajes implícitos y explícitos en la acción de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Además, ha emprendido ese esfuerzo basándose en una política pública de tipo social, como lo es la política de atención al adolescente en conflicto con la ley. El análisis de incidencia ha presentado ejes de análisis, los cuales son; - Comprensión del contexto social, político y económico de la situación problemática - Revisión de literatura relacionada - Identificación de los factores incidentes y clasificación de los mismos, para señalar cuales podrán ser objeto de transformación con los recursos con que cuenta la institucionalidad - Descripción de los elementos fundamentales en los factores incidentes seleccionados - Investigación de las afectaciones a los derechos de la población objeto - Generación de indicadores de incidencia - Análisis final.

Así mismo, el análisis de la política en conflicto con la ley documentó las siguientes fases;

- Contextualización de las problemáticas adolescentes, así como de la atención a esta población cuando se encuentra en conflicto con la ley - Repaso por los documentos académicos e investigativos que han trabajado el tema desde distintas perspectivas - Identificación de factores incidentes y selección de factores no externos, es decir, aquellos enfoques que han sido permitidos y promovidos por la política pública, y por lo tanto, son más susceptibles a ser modificados que aquellas circunstancias históricas, políticas y económicas sobre las que no hay suficiente control, gestión y/o manejo - Descripción de los enfoques seleccionados y, posteriormente, análisis de sus elementos principales, relacionándolos con la intervención en la política pública - Diagnóstico de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley, usando la clasificación propuesta en la Convención de los derechos del niño - Generación de indicadores de incidencia por cada enfoque - Análisis de las afectaciones y aportes a los derechos de los adolescentes, ocasionadas por posibles acciones u omisiones de la intervención de los enfoques seleccionados.

Como bien se puede observar, el análisis de incidencia tiene como eje central los derechos de las personas, consagrados en el derecho internacional y nacional, promoviendo el respeto por los mismos y la responsabilidad que tienen los Estados en su materialización. Adicionalmente, es un

análisis basado en el pragmatismo y en la comprensión de las capacidades de las instituciones, así como sus deficiencias. Así mismo, es crítico con los enfoques y paradigmas impulsados desde las organizaciones, evaluando que componentes pueden afectar los derechos de las personas sometidas a la acción pública.

También hay que resaltar que es un análisis de tipo interdisciplinar, sin temores para utilizar conceptos de la medicina, la sociología, la politología, la economía, la teología, entre otros saberes.

Las preguntas que quedan abiertas

Con la intención de aportar preguntas para próximos trabajos, se formularán los problemas que quedan abiertos y que merecerían ser objeto de pesquisa. Es importante agregar que se propondrán temáticas desde distintas disciplinas más allá de las ciencias sociales, debido a la importancia de generar investigaciones interdisciplinarias y que permitan el dialogo de saberes, en beneficio de los derechos de los adolescentes.

Un conjunto de preguntas puede dirigirse a profundizar en las razones que llevan a los jueces a decidir entre las distintas medidas del SRPA, y aunque éstas deben enmarcarse en la ley, algunas decisiones podrían estar supeditadas a otros motivos de tipo social, religiosos, culturales o económicos.

Una de las pesquisas que podría vincularse con el presente trabajo es la comparación de resultados entre instituciones religiosas y no religiosas, aplicando instrumentos de manera presencial⁹ y que permitan dilucidar, con datos cualitativos y cuantitativos, si un tipo de institución y de sistema reeducativo puede ser considerado *mejor o más completo*. En este sentido, también se podrían realizar trabajos académicos que profundicen en la nueva gestión pública y la forma en que ha transformado las políticas públicas sociales. Por este motivo, queda abierta la posibilidad de realizar el análisis de incidencia basándose en los testimonios de los adolescentes y en los instrumentos aplicados a esta población.

Otra posible investigación podría centrarse en los procedimientos policiales, especialmente en las etapas de aprehensión, vigilancia de los centros de atención del sistema y su respuesta a inconvenientes con los adolescentes, algo que puede cobrar especial relevancia a la luz de una posible reforma a la policía nacional. Esto se puede realizar desde la óptica de los adolescentes, comprender su visión de la autoridad y condensar sus propuestas.

Son diversas las disciplinas que pueden aportar al SRPA. Por ejemplo, desde las ciencias de la informática se pueden explorar las dificultades existentes para la unificación de los sistemas de información, así como los aportes que se podrían hacer desde la Big Data para mejorar los sistemas al servicio del seguimiento, promoción y consolidación de los derechos de los jóvenes.

⁹ La presente investigación fue realizada durante la crisis originada por el COVID – 19, por lo cual quedan abiertas diversas preguntas de investigación que pueden abordarse con otros instrumentos.

También se deben realizar análisis más profundos con relación al valor del cupo del sistema, debido a que deben estudiarse variables nutricionales, de infraestructura, pedagógicas, entre otros, y cuantificar las necesidades en cada uno de los factores. Sin embargo, no debe descuidarse el análisis cualitativo e investigar sobre las diferencias territoriales que puedan existir y que inciden sobre los recursos del SRPA.

Frente a las investigaciones que se pueden generar en el seno de cada operador afiliado a una congregación religiosa, es importante analizar la efectividad e impacto de las acciones realizadas bajo el manto de la espiritualidad, a saber, que estas pueden ser diferentes según la modalidad, por lo que se podría validar el carácter científico de cada una y corroborar si son las mejores intervenciones.

Las circunstancias vividas con el COVID – 19 han generado nuevas preguntas, por ejemplo; ¿Cómo ha afectado el COVID – 19 los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley? ¿Cuáles son las afectaciones en los vínculos familiares de los adolescentes?

Y al final...

La investigación ha analizado la incidencia de la Nueva Gestión Pública y del enfoque pedagógico – religioso sobre el enfoque de derechos. La intención no es desconocer las problemáticas que impactan el desarrollo y la supervivencia de los menores de edad, las cuales ya han sido objeto de diversas pesquisas, sino centrarnos en un análisis no realizado, dirigido a los temas incentivados al interior de la misma política pública. El documento ha explorado en temas desestimados por una porción importante de la academia, sin sucumbir a la impotencia que producen las abundantes dificultades. También se desean abrir temas de discusión y debate, así como hacer un llamado para que el pesimismo y la impotencia no acaben la creatividad que debe caracterizar a la educación ni su carácter transformador.

Para la maestría en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, ha aportado un debate interdisciplinar y un camino complementario para evaluar diversas políticas públicas. En este sentido, contribuye a la comprensión del mundo contemporáneo, donde los derechos humanos deben ser el eje de toda la acción pública, dando luces de los retos que debe afrontar la academia, la sociedad y el Estado.

Para recapitular, en este documento emergen y se condensan las siguientes propuestas, las cuales han sido agrupadas en; propuestas dirigidas hacia las altas estancias del poder público, Propuestas relacionadas con el proceso judicial, Propuestas de articulación y trabajo intersectorial, Propuestas enfocadas en las funciones de ICBF, Propuestas dirigidas a los operadores

propuestas dirigidas hacia las altas estancias del poder público

- Seleccionar a una entidad como rectora del SRPA que sea directora de política pública, es decir, que tenga capacidad política, financiera y administrativa para plantear unos objetivos a diversas entidades de variada naturaleza. En este sentido, se han propuesto ministerios tales como el Ministerio del interior o el Ministerio de Justicia, aunque escoger la segunda opción podría acentuar la confusión entre el SRPA y el sistema penal para población adulta. Por lo tanto, desde el Estado deben plantearse la necesidad de estructurar un ministerio de la protección social, o replantear las funciones del sector educativo, para potenciar el carácter pedagógico del sistema.
- Designar una institución encargada de certificar a los operadores del SRPA, diferente del contratante y creando un conjunto de indicadores basados en el enfoque de derechos, yendo más allá del chequeo de unas obligaciones contractuales y/o la habilitación de un servicio.
- Generar un plan nacional de construcción y modernización de centros de atención del SRPA, privilegiando formas urbanísticas y arquitectónicas pensadas para la consolidación del enfoque de derechos, es decir, estructuradas en torno a la finalidad pedagógica del sistema.

Propuestas relacionadas con el proceso judicial

- Favorecer medidas alternativas, con un mayor énfasis en la reparación y restauración, tal como lo indica el sacerdote claretiano José Fernando Tobón (2020) quien pide reducir “las medidas de corrección intramural, a favor de ejercicios restaurativos en territorio” bien sea en el espacio barrial o comunitario.

Propuestas de articulación y trabajo intersectorial

- Articulación de las diversas prácticas restaurativas en un programa nacional de coordinación del proceso restaurativo, donde académicos, organizaciones nacionales e internacionales, así como los operadores puedan contribuir a vincular las prácticas restaurativas de cada territorio en objetivos comunes, así como generar nuevas prácticas basadas en la evidencia en territorios donde se evidencia la necesidad de su implementación.
- Generar un sistema de información integral centralizado a todo el SRPA, cuya introducción y aplicación será posible si se acepta la propuesta relacionada con un ministerio como ente rector. El sistema debe estar en consonancia con la reducción de formatos y apoyar el seguimiento al proceso del adolescente. Este sistema debe presentar un sistema de seguridad acorde con el respeto a los datos de los menores de edad y debe usar mecanismos para que la información completa del adolescente y de su familia se encuentre protegida
- Si bien la atención en salud de los adolescentes se debe garantizar desde el aseguramiento, son evidentes las brechas de acceso a los servicios, particularmente de salud mental y abordaje del consumo de sustancias psicoactivas. Se requiere que al interior de los operadores se fortalezcan las acciones de promoción y prevención basadas en el enfoque diferencial, teniendo en cuenta la diversidad de los jóvenes del sistema, y que exista una

interlocución más efectiva entre los operadores, las EPS (Empresas Promotoras de Servicios de Salud) y las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) a fin de lograr una gestión de los casos más eficiente.

- Generar espacios de articulación a nivel territorial entre las regionales y las secretarías de educación de los entes territoriales, con la intención de evaluar las estrategias pedagógicas implementadas en los centros de atención del SRPA e implementar los cambios necesarios para lograr que los adolescentes tengan material educativo y actividades acordes con su desarrollo académico.
- Generar mecanismos efectivos e implementar la tecnología para fortalecer la formación por medios virtuales para los adolescentes, especialmente ofrecidos por el SENA, aunque la oferta educativa puede ser más amplia. Esto apoyaría la formación de los jóvenes en los programas de su preferencia.

Propuestas enfocadas en las funciones de ICBF

- Generar incentivos a organizaciones en el campo educativo y reeducativo para contratar con el ICBF, generando medios para la formación del personal profesional y directivo, y validando la experiencia académica, investigativa y educativa.
- Generar espacios continuados para el intercambio de saberes, modelos pedagógicos y de experiencias entre los operadores, así como con académicos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Generar un fondo de emergencia para solventar situaciones inesperadas en los distintos operadores, especialmente en aquellos que presentan situaciones económicas complejas.
- Contratar al personal educativo con mayor experiencia, méritos y educación bajo el manto de ICBF, aunque haya sido reclutando inicialmente por un operador específico. Este personal de ICBF debe estar en disposición para apoyar a otros programas y modalidades, si el servicio llega a necesitarlo.
- Generalizar prácticas de cuidado al cuidador para todos los educadores del sistema y promover actividades de promoción de la salud mental en los equipos de profesionales de los operadores.
- Contrastar la evidencia existente con relación a las actividades promovidas bajo el lema de la Espiritualidad, haciendo recomendaciones a cada operador para la reforma, revisión o fortalecimiento del proceso de intervención.
- Revisar los formatos y formularios solicitados durante el proceso de intervención, buscando racionalizarlos para reducir el tiempo necesario para ser llenado en su totalidad.
- Reevaluar la categoría de Cupo, flexibilizando el valor asignado por cada cupo según criterios territoriales (existen territorios con un mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, las cuales podría recibir recursos adicionales) y priorizando los factores que más pueden influir

sobre el enfoque de derecho, adicional a la discriminación ya realizada por modalidad de atención.

- Fortalecer los mecanismos de participación de los adolescentes en cada una de las medidas, no restringiéndola al uso de herramientas como los buzones de sugerencia, y las encuestas de satisfacción, sino permitiendo nuevas concepciones de la organización juvenil, reconociendo sus gustos, puntos de reunión, banderas, temas en común e intereses. También se debe involucrar a los adolescentes en el seguimiento, el planteamiento de soluciones y la aplicación de estas.
- Desligar la contratación a la cantidad de aprehensiones, generando contratos flexibles según la cantidad de cupos a atender. También se puede aprovechar al personal pedagógico contratado por ICBF y propuesto más arriba para reducir los costos fijos de los operadores durante el periodo de incertidumbre (relacionado con el periodo en el cual se desconoce si la totalidad de los cupos serán ocupados). También se pueden privilegiar los cupos en las modalidades no privativas de la libertad, las cuales tienen mayor flexibilidad para reordenar sus gastos.

Propuestas dirigidas a los operadores

- Capacitar y especializar a determinados profesionales de los operadores para el manejo pacífico de situaciones conflictivas.
 - Preparar un programa que vincule a las universidades con los operadores del SRPA, para acercar a los adolescentes a los programas ofrecidos por las distintas universidades y contribuir al desarrollo de una vocación.
 - Establecer el programa nacional de sexualidad y diversidad sexual, el cual brinde herramientas para que cada uno de los operadores puedan responder a los retos asociados a estos temas. Se puede vincular a organizaciones no gubernamentales caracterizadas por su experiencia. Para el caso de los adolescentes en modalidad privativa de la libertad, se podrían generar permisos especiales para salidas en pareja.
-

Referencias

- Alcaldía mayor de Bogotá (2015). *Rostros y Rastros, razones para construir ciudad; Adolescentes ¿responsabilidad penal o social?* Bogotá, Colombia: Secretaría Distrital de Planeación.
- Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización ¿Son Argumentos Antiliberales? Justicia y Equidad en el debate organizacional público*. Gestión y Política Pública, XIV, 599-618.
- Becker, H. (2009). *Outsiders; Hacia una sociología de la desviación*. España: Siglo XXI editores
- Belloff, M. (2009). *Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar*. En Belloff, M., Cillero, M., Cortés, J., & Couso, J. (eds.) *Justicia y derechos del niño*. (pp. 45 – 82). Santiago de Chile: Unicef
- Causa de Beatificación Luis Amigó (2019). *Los primeros pasos del carisma amigoniano*. Recuperado de <https://www.luisamigo.info/los-primeros-pasos-del-carisma-amigoniano/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>
- Chaparro, L. Jiménez, A. (2008). *Marco de derechos y SRPA*. Bogotá: British Council. Recuperado de https://www.britishcouncil.co/sites/default/files/syoc_modulo1-fg.pdf
- Cillero, M. (2009). *El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño*. En Belloff, M., Cillero, M., Cortés, J., & Couso, J. (eds.) *Justicia y derechos del niño*. (pp. 45 – 82). Santiago de Chile: Unicef
- Congreso de la República (2006). *Ley de infancia y adolescencia* (ley 1098 de 2006). D.O. 46.446.
- Crozier, M., (1965). *The Burocratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press
- Defensoría del Pueblo (2015). *Violaciones a los Derechos Humanos de adolescentes privados de la libertad*. Bogotá, Colombia. Defensoría del Pueblo.
- Departamento Nacional de Planeación (2009). *Documento Conpes 3629 sistema de responsabilidad penal para adolescentes – srpa: Política de atención al adolescente en conflicto con la ley*. Bogotá, Colombia. DNP.
- Dunleavy, P., & Margetts, H. (2000). *The advent of digital government: public bureaucracies and the state in the internet age*. Washington D.C.
- Erazo, María I. (2016). Reflexiones sobre la política pública dirigida a jóvenes en conflicto con la ley penal, residentes en instituciones cerradas de Colombia. *Revista iberoamericana de psicología: ciencia y tecnología*. 9(2), 85–94.
- Fundación Hogares Claret (2018). *Historia*. Recuperado de <https://fundacionhogaresclaret.org/historia/>
- González Perez, F. (2004). *Diccionario lexicográfico de la pedagogía amigoniana*. Madrid: Terciarios Capuchinos
- Goffman, E. (2006). *Estigma, la identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

- Harvey, D. (2005). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid, España: Ediciones Akal.
- Hernández, M., Ruiz, L. (2008). *Nos pintaron pajaritos; el conflicto armado y sus implicaciones en la niñez colombiana*. Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación.
- Herjn, B., & Hull, C. (1982). *Implementation research as empirical constitutionalism*. En *European Journal of political research*. (10).
- Hood, C. (1991). *Public Administration. A Public Management for all seasons?*. (69), 3-19.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (8 de septiembre de 2010). *Por la cual se establece el régimen especial para otorgar, reconocer, suspender, renovar y cancelar las personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que prestan servicios de protección integral*. [Resolución 3899].
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2016). *Lineamiento de servicios para medidas y sanciones del proceso judicial SRPA*. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2018). *Procedimiento para solicitar, realizar y revisar estudios de sector y costos*. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2018). *Tablero SRPA*. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/tablero-srpa>
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2019). *Directorio Contratistas*. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/contratacion/directorio-contratistas>
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2019). *Guía general para el ejercicio de supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF*. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2019). *Lineamiento de medidas complementarias y/o de restablecimiento en administración de justicia*. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2019). *Manual del sistema integrado de gestión*. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2020). *Lineamiento técnico modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley – SRPA*. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (2 de enero de 2020). *Por el cual se adoptan los lineamientos de programación y ejecución de metas sociales y financieras – Vigencia 2020*. [Resolución 0001].
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF (18 de mayo de 2020). *Por el cual se adopta la política de prevención del daño antijurídico 2020-2021*. [Resolución 3528].
- Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal IDEPAC (2019). *Caracterización de organizaciones sociales juveniles en Bogotá 2016-2019*. Recuperado de <https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2020-09/Caracterizacion%20Organizaciones%20Juveniles%202019.pdf>

- Itçaina, X. (2014). Catholicism, social economy and local welfare in times of crisis: comparing Spanish and Italian territories. EUI Working Papers (02). Florencia: European University Institute.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Dieck, M. (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. Perspectivas Teóricas.
- Lipovetsky, G. (1986). *La era del vacío; Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona, España: Anagrama
- Mellizo Rojas, W. (2014). *Estudio de prácticas educativas con jóvenes transgresores de la ley penal: Modos de gubernamentalidad, biopolítica del poder*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Mellizo Rojas, W., Vásquez Cruz, O. (2018). *Acción sin daño, políticas públicas y construcción de paz*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2015). Sistema de responsabilidad Penal para adolescentes, Hacia la protección integral Y la justicia restaurativa. Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/sala%20de%20prensa/documentos/Sistema%20de%20Responsabilidad%20Penal%20para%20Adolescentes%20hacia%20la%20protecci%C3%B3n%20integral.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2017). *Diagnóstico y Lineamientos de Política para la aplicación de la Justicia Juvenil Restaurativa en Colombia*. Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Publicaciones/Diagnostico%20y%20Lineamientos%20para%20la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20JR%20en%20Colombia%20VF.pdf>
- Pollit, C. (2007). Administrație și Management Public. *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*. (8), 110-115.
- Procuraduría General de la Nación (2011). *Informe de vigilancia superior al sistema de responsabilidad penal para adolescentes año 2011*. Bogotá, Colombia. Procuraduría Gral.
- Religiosos Terciarios Capuchinos Provincia de San José (2017). *Perfil del Religioso Terciario*. Recuperado de <http://www.tcsanjose.org/>
- Religiosos Terciarios Capuchinos Curia General (2019). *Nuestra congregación*. Recuperado de <https://amigonianoscg.org/nuestra-congregacion/>
- Roth, A. (2019). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). *The implementation of public policy*. En Raven, B. (ed). Policy studies review annual. (4).
- Sykes, G., & Matza, D. (2016). *Técnicas de neutralización: Una teoría de la delincuencia*. *Delito Y Sociedad*, 1(20), 127-136. Recuperado de <https://doi.org/10.14409/dys.v1i20.5856>
- Synergia (2011). *Acción sin daño como aporte a la construcción de paz; propuesta para la práctica*. Colombia. Recuperado de <https://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/Accio-n-sin-dan-o-como-aporte-a-la-construcci-n-de-paz/1.%20Acci%C3%B3n%20sin%20da%C3%B1o%20como%20aporte%20a%20la%20construccin%20de%20paz.pdf>

Unicef (2020). *La infancia tiene derechos*. Recuperado de https://www.unicef.org/spanish/why/why_rights.html

Vásquez, O. (2009). *Estrategias metodológicas para prevenir, monitorear y evaluar el daño*, En *Acción sin daño y reflexiones sobre prácticas de paz*. Bogotá, Colombia; Universidad Nacional de Colombia.

Venceslao, M. (2012) *Principales teorías de la desviación social*. En Molina, J. (Coord.) *Exclusiones; discursos, políticas, profesiones*. Barcelona: Editorial UOC

Villar, R. (2001). *El tercer sector en Colombia; Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá, Colombia; Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales.

Weber, Max (s.f.). *¿Qué es la burocracia?* Libros Tauro

Zehr, H. (2007). *El pequeño libro de la justicia restaurativa*. United States of America; Good Books. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/el_pequeno_libro_de_la_justicia_restaurativa.pdf

Referencias de entrevistas

Araque, D. (2020). Mesa de trabajo defensoría de familia ICBF. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Cáceres, A. (2020). Entrevista Alejandro Cáceres. [Formato WORD]. Colombia.

Cañas, M. (2020). Foro operadores SRPA. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Castro, B. (2020). Foro operadores SRPA. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Conde Camargo, Y. (2020). Mesa de trabajo defensoría de familia ICBF. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Equipo de profesionales defensoría de familia ICBF (2020). Mesa de trabajo defensoría de familia ICBF. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Girarlo, A. (2020). Foro operadores SRPA. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Gonzales, M. (2020). Entrevista Mabel Gonzales. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Lopez, M. (2020). Entrevista Manuel Enrique Lopez. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Peñuela, A. (2020). Entrevista Ana María Peñuela. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Tierradentro, A. (2020). Entrevista Adriana Tierradentro. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Tobón, J. (2020). Entrevista SC José Fernando Tobón. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Vargas, J. (2020). Foro operadores SRPA. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Vargas, S. (2020). Mesa de trabajo defensoría de familia ICBF. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.

Vera, G. (2020). Entrevista Gabriela Vera. [Grabado por Torres, M.] [Formato MP3]. Colombia.