



Perspectivas de

Economía

y Política

Elementos de evaluación en la implementación del sistema de responsabilidad penal para adolescentes desde el paradigma del neoinstitucionalismo: estudio de caso para el municipio de Palmira

Recepción: 26/06/14 / Aceptación: 22/08/14

María del Mar Osorio Arias
 mariadelmarosorioa@gmail.com
 Universidad del Valle - Colombia

Psicóloga y Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración.

Resumen: La modernización del Estado y la transferencia de políticas aparecen como fenómenos que han trascendido a la administración de justicia en el sistema nacional. El presente documento busca ofrecer elementos de análisis que aporten a la evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en el municipio de Palmira. Las variables propuestas parten del reconocimiento de los actores involucrados en el proceso, específicamente de tres entrevistas realizadas con un fiscal especializado en menores, un abogado que forma parte del Centro de Servicios Judiciales para Adolescentes (CESPA) y un menor infractor. La perspectiva desde la que se fundamenta la evaluación es el neoinstitucionalismo. En su primera parte, el artículo ofrece una reflexión sobre la integración entre sus vertientes sociológica, económica y politológica. En el segundo apartado, se define la problemática presentando algunas estadísticas sobre violencia y criminalidad, resaltando la participación de los menores en estas realidades y señalando algunas situaciones de riesgo que develan la falla estructural en materia de prevención de la violencia juvenil. Finalmente, se presenta un esquema que sintetiza las variables para evaluar la implementación del SRPA. Se espera transformar las variables en indicadores y validar el esquema, de manera que ofrezca elementos para el mejoramiento de la aplicación del sistema y aporte sustantivamente en la toma de decisiones en materia de política juvenil.

Palabras claves: Neoinstitucionalismo, evaluación, sistema de responsabilidad penal para adolescentes, política juvenil.

Abstract: The modernization of the State and the transfer of policies appear as a phenomena that have transcended to the administration of Justice in the national system. This document seeks to provide elements that contribute to the evaluation of the System of Penalty Responsibility for Adolescents (SRPA)

in the municipality of Palmira. Proposed variables are based on the recognition of the actors involved in the process, specifically three interviews with a prosecutor specialized in juvenile, a lawyer who is part of the Judicial Services for Juvenile Offender Centre (CESPA). The perspective from which the evaluation is based is the new institutionalism; in its first part the article offers a reflection on the integration between its sociological, economical and politological sides. The second paragraph defines the problem presenting some statistics of violence and criminality, highlighting the participation of minors in these realities and defined risk situations that skirt the issue. Finally the structural flaw in the prevention of youth violence it's revealing, presenting a diagram that summarizes the variables to assess the implementation of the SRPA. It is expected to transform the variables into indicators and validate the schema in order to offers elements for the improvement of the application of the system, as a contribution in decision-making in of youth policy's field.

Keywords: Neoinstiitutionalism, evaluation, adolescent criminal responsibility system, youht policy.

Introducción

En Colombia, las políticas públicas de administración de Justicia en el caso de adolescentes en conflicto con la ley, han sido reglamentadas con el cambio de la doctrina tutelar establecido en el Código del Menor, Decreto 2737 de 1989, hacia el dogma de la protección integral materializada en la Ley 1098 de 2006, que reconoce la condición de titularidad de derechos en niños, niñas y adolescentes, aún en condiciones de irregularidad. Sin embargo, las evaluaciones para la nación han sido reducidas. En 2011 se definió la

necesidad de establecer la primera evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), luego de su implementación progresiva desde el año 2007. Esta evaluación tuvo como propósito fundamental verificar si el sistema cumplía o no con la finalidad pedagógica, específica y diferenciada y, si en efecto, aseguraba la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

Como parte de sus hallazgos, el informe identifica la ausencia de un ente rector, la falta de lineamientos administrativos y pedagógicos que incentivarán medidas distintas a la privación de la libertad, fallas en la infraestructura de los centros especializados; debilidades profundas en la oferta en salud y educación, especialmente para el tratamiento en toxicomanías y adicciones; cupos insuficientes, reincidencias en la comisión de delitos, desconocimiento profundo del dogma de protección integral que sustenta el SRPA por parte de los profesionales psicosociales que acompañan el proceso de restablecimiento de derechos y, fundamentalmente, la ausencia de un marco analítico que reconociera **el papel de las instituciones, la norma, el adolescente y su red de apoyo**. En consecuencia, este artículo presenta elementos de análisis que aportan a la comprensión de estos factores.

En su primer título, el artículo restituye el lugar que cumplen las instituciones en la implementación de las políticas públicas, presentando, desde el paradigma del neoinstitucionalismo, las formas en que las organizaciones han dado respuesta a sus propósitos misionales, para este caso, la de cumplir con los fines del SRPA y el ciclo de la política pública que enfrenta: la implementación por procesos.

En su segundo título, se presentan datos estadísticos, mapas georeferenciados y entrevistas a adolescentes que forman parte del SRPA, que permiten caracterizar el fenómeno de la violencia juvenil en el municipio de Palmira, asumido, en algunos casos, como elecciones de vida culturalmente promovidos por redes familiares y amigos de los adolescentes que proveen estatus social, siendo la instrumentalización del crimen lo que favorece el cumplimiento de roles de proveedores económicos. Entre los datos estadísticos se reconoce las edades simples, los rangos, el tipo de victimización, las conductas de riesgo, posibles móviles, la vulneración de derechos y algunas estrategias asumidas por el ente territorial, en articulación con las autoridades de gobierno y justicia, para hacer frente al incremento de la victimización homicida en adolescentes.

El tercer título reconoce, a manera de conclusión, los principales elementos a considerar en la evaluación del SRPA, proponiendo ejes de análisis que deben integrarse a los procesos sobre los que opera el Sistema.

1. La perspectiva neoinstitucionalista en el marco de la evolución de las políticas públicas.

Desde los avances teóricos propuestos en el marco de la ciencia política, se retoma la perspectiva del neo institucionalismo, considerando que permite revalorizar el papel de las instituciones en los procesos de implementación de las políticas públicas. Para este artículo se retoman algunas consideraciones respecto al *neoinstitucionalismo económico, sociológico y politológico*, que conservan en común conceptos fundamentales factibles de operacionalizar en el proceso de evaluación de la política pública de responsabilidad para adolescentes.

A continuación se presentan algunas consideraciones teóricas¹ que permitirán ofrecer elementos de análisis en materia de evaluación de políticas públicas, las dinámicas de la estatalidad y el cambio institucional.

Las instituciones y el neo institucionalismo: Desde el desarrollo de las ciencias de la administración y su paso por la teoría de las organizaciones hasta el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (Guerrero, 1986), el papel que cumplen las instituciones ha ocupado un lugar estructural en las dinámicas de la gobernanza, siendo objeto de análisis en materia de su acoplamiento, la calidad de su operación, el cambio institucional y la forma en que coordinan esfuerzos con el resto de actores que inciden en la arena política. Las instituciones personifican el medio por el cual se estructura el Estado puesto en acción:

"la relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política." (Rivas, 2003).

1 Desde la división propuesta por Rivas, L. (2003), el desarrollo del neo institucionalismo retoma sus elementos fundacionales de disciplinas como el derecho, la economía y la sociología, siendo sus principales representantes James March y Johan Olsen, 1997; Douglass North, 1993; Peter Hall y Rosemary Taylor, 1996; Colin Hay, 1997; Ira Cohen, 1996; T. A. Koebler, 1995; Noel Roth, André.

En esta perspectiva, el neoinstitucionalismo considera que la acción individual toma asidero sólo mediante el velo de la institución, trascendiendo el individualismo metodológico y consolidando estructuras móviles que operan en relación al intercambio que se genera con el poder, es decir *"el institucionalismo ha surgido como una orientación vigorosa en el análisis político"* (Morán, 1995 y 1998, p.22).

El tránsito del estudio del Estado como estructura política de dominación legal y de poder, propio de la tradición institucionalista al análisis de los actores, los procedimientos, los costos de transacción y los fines, exigió la materialización del neo institucionalismo que otorga especial atención a las relaciones, las conductas institucionales, el comportamiento de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Giddens, 1996; Cohen, 1996). En palabras de Rhodes *"el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones"* Rhodes, 1997. (p. 53-67).

De manera concreta, el neo institucionalismo define:

- La noción de que la conducta individual toma fuerza y es conducida en la medida en que alcanza mayores niveles de institucionalidad: "las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes" (Berger, 2000). "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North, 1993, p. 13).

- Las instituciones son en un sentido amplio "las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas." Rivas, L. (2003, p. 4).

- Una visión mucho más autónoma de las instituciones políticas, sin negar el rol que juegan los actores individuales, los grupos de control, la sociedad civil y el Estado en el ejercicio la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

- Un reconocimiento del contexto donde se mueven las organizaciones y la influencia de éste en términos políticos, culturales (valores y prácticas), económicos y sociales.

- Una visión de movimiento constante factible de explicar la estabilidad y el cambio en razón de las actitudes, lo moral, legal y político. El neo institucionalismo también otorga particular atención a los fenómenos del cambio institucional, desde donde se reconocen tres elementos fundamentales en relación al ciclo de las políticas públicas: a) La formación institucional; b) El desarrollo institucional; c) La desinstitucionalización; y d) La reinstitucionalización (Powello y DiMaggio, pp. 193-215.)

Aun reconociendo la posibilidad del cambio, las instituciones vehiculan los sentidos cotidianos: *"reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana"* (North, 1993, p.14). En esencia y de acuerdo con la clasificación realizada por Rivas, L. (2003), el neoinstitucionalismo se ha agrupado en tres vertientes, primero el **neoinstitucionalismo sociológico** que *"hará hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia."* (Ibid, p. 5).

En esta vía, las categorías de análisis se sintetizan en **los valores, normas, hábitos y los roles** que se logran materializar en el performance que se genera al interior de las organizaciones. André Noel Roth señala que:

*"la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las **variables culturales** en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones"* (Roth, 2002, p. 41, citado por Rivas, L. 2003).

En esta corriente se insertan teóricos como Anthony Giddens (1996), Ira Cohen (1996), Walter Powell y Paul J. DiMaggio (1999), March y Olsen (1997). Los últimos resaltan los elementos cognitivos que emergen en la relación entre los individuos y las instituciones. En este sentido, las instituciones configuran un marco de refe-

rencia que conduce el flujo de acción de los individuos, de manera que las prácticas son productos culturales dotados de valores socialmente construidos:

"Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de ellas (socialización- deliberación-participación) son antes que nada creación humana, las mismas tienen como fin no sólo servir de soporte social, sino además imponen roles, conductas, usos, costumbres, sancionan y premian, incentivan y castigan tanto al ciudadano como a los grupos respectivamente y, en fin, moldean y canalizan nuestras expectativas y preferencias sociales, políticas, económicas, culturales" (Rivas, 2003, p.6).

El énfasis de esta corriente del pensamiento se centrará en los procesos de interacción entre los **ciudadanos, las organizaciones y los entornos políticos o culturales donde se inscriben**. Siendo la familia, una institución, en su sentido sociológico, se deben considerar el tipo de valores, patrones de comportamiento y roles que son promovidos a manera de matriz simbólica en las esferas de desarrollo primario de los adolescentes infractores. Para autores como Garland (2001) las tasas altas de delito en las sociedades contemporáneas se deben entender como un fenómeno social normal y esperado:

"La criminología contemporánea ve el delito cada vez más como un aspecto normal, rutinario, común de la sociedad moderna, cometido por individuos que son, en todo sentido, perfectamente normales" (Garland, 2001, p. 27)

En la sociedad contemporánea se reclama al poder legislativo respuestas más contundentes al fenómeno de la criminalidad juvenil, debido a que los ciudadanos ya no creen en los mecanismos de rehabilitación y/o resocialización para los jóvenes delincuentes². Por lo tanto, el reajustar las leyes y las instituciones es una constante en el mundo moderno:

"las imágenes conjuradas para acompañar la nueva legislación tienden a ser descripciones estereotípicas de jóvenes ingobernables,

depredadores y peligrosos delincuentes de carrera incorregibles. Acompañando estas imágenes proyectadas y como una respuesta retórica a ellas, el nuevo discurso de la política criminal invoca sistemáticamente un público lleno de ira, cansado de vivir con temor, que exige medidas fuertes de castigo y protección" (Garland, 2001)

En igual sentido, se expresa Michael Rutter (2000, p. 121) al afirmar que la "exigencia" del público va orientada a pedir el castigo para aquellos que han transgredido las leyes y que en la actualidad el "afán populista" por castigar ha evidenciado que la "actitud del público", familias y sociedad, frente a esta problemática ha cambiado, volviéndose cada vez más permisiva con respecto a la delincuencia juvenil. La resocialización de jóvenes infractores procesados por delitos ha sido objeto de críticas, en primer lugar, por los crecientes niveles de delincuencia en jóvenes. Sumado a ello los llamados "multi reincidentes", ha ocasionado que no se tenga mayor convencimiento en los procesos de resocialización.

La falta de confianza en los programas encaminados a resocializar adolescentes, con conductas delictivas, en la modernidad es una constante en la ciudadanía. Garland (2001) resume esta problemática retomando una frase que Francis Allen acuñó en 1971: *"el declive del ideal de la rehabilitación"* (p. 41). Para este autor, los programas de rehabilitación y/o resocialización dirigidos a individuos considerados en alto riesgo, para el caso de los EE.UU. e Inglaterra, han tenido un debilitamiento en los últimos treinta años. Al respecto afirma: *"esta caída en desgracia de la rehabilitación ha sido inmensamente significativa. Su declive fue el primer indicador de que el esquema de la modernidad estaba comenzando a desarticularse"* (Ibid).

Garland califica el caso del sistema carcelario para adultos, o los centros de detención de menores, como verdaderas escuelas del crimen y la delincuencia, donde los individuos internos, una vez libres, ponen en práctica lo aprendido durante el confinamiento, situación que lleva a considerar que las respuestas sociales al delito exigen cada vez más el endurecimiento en las penas para aquellos que han trasgredido la ley, en otras palabras, hacer más costosa la comisión de delitos y pensar de manera cuidadosa la forma en que la política de resocialización está siendo aplicada.

Para el autor las políticas de rehabilitación y/o resocialización en la modernidad apuntan a otros

² Para el caso de Palmira, la percepción de desconfianza frente a las instituciones fue rastreada en el 2011 mediante la construcción del Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana. Desde la percepción de los participantes, las acciones estatales debían dirigirse hacia el incremento de costos penales en la comisión de delitos y el fortalecimiento de la fuerza pública.

objetivos que no tienen como único fin el sujeto transgresor, por el contrario la protección de los ciudadanos ha cobrado vital importancia: *"son las futuras víctimas las que ahora son rescatadas a través de la rehabilitación, en lugar de los delincuentes. Proteger al público se ha convertido en el tema dominante de la política penal."* (Garland, 2001, p.287)

Analizando, para el caso colombiano, los aspectos señalados por Garland (2001) respecto a la protección al público, puede rastrearse en la nueva Ley de Responsabilidad Penal Juvenil ciertas similitudes. La ley aparece como la respuesta social esperada para hacerle frente al incremento inusitado de delitos violentos en los que se ven involucrados adolescentes. El aumento de penas en esta nueva ley tiene implícito el proteger al "público", puesto que el tener separados de la sociedad a "delincuentes" de alto riesgo y reincidentes, es una garantía de protección para el bien colectivo. Para el caso de los adolescentes procesados judicialmente, el interrogante debe conducir a indagar por la forma en que el Estado procura efectividad en el proceso de resocialización y, finalmente, la forma en que está concebido el *sujeto y el objeto* de la política.

En el proceso de resocialización de adolescentes, la educación cumple un papel fundamental, básicamente a través de la instrucción y capacitación puede convertirse en un mecanismo alterno, contemplado por la legislación, que busca generar en el sujeto las motivaciones para encontrar en el trabajo la generación de recursos legales, que lo ubiquen de nuevo como un miembro útil para su sociedad, al menos en el ideal, sin embargo, y tomando como referencia las entrevistas dadas por familiares y adolescentes que se encuentran bajo modalidad de libertad asistida, los ingresos económicos que obtienen estos adolescentes como producto de la actividad delinencial aportan sustancialmente a la satisfacción de las necesidades básicas de sus familias. En los 10 casos revisados los adolescentes cumplían con roles de proveedores económicos para su red inmediata, conformada fundamentalmente por madres que apoyan la dejación de la comisión de delitos, hermanos menores que reconocen en ellos un modelo a seguir y padres policonsumidores o ausentes, que exigen al mismo tiempo las dádivas de aportes económicos para los gastos del hogar. En estos casos, la significación de la transgresión de la norma está también relacionada con el posicionamiento de un rol de protección asumido por los adolescentes, en el 80% hombres, de cuidadores,

independientes económicamente, proveedores de sus familias y consumidores de sustancias psicoactivas, siendo el crimen una acción instrumental que favorece sus propósitos.

En segundo lugar, Rivas, L. (2003) reconoce el **neoinstitucionalismo económico**, desde donde se concibe a las instituciones como:

"conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde esta posición asumiríamos que los individuos se despeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados" (March y Olsen, 1997, p. 23).

Desde esta lógica, los cambios institucionales, y en los individuos, se generan a partir de la puesta en marcha de mecanismos que obedecen a la racionalidad instrumental, que opera bajo el principio de la minimización de los costos de transacción vía maximización de las ventajas competitivas. En tal sentido, puede identificarse la interpretación de un actor, adolescente racional, que establece procesos de deliberación entre las ventajas y desventajas derivadas de la comisión de un delito. La protección dada por la norma en oposición a la posibilidad de obtener bienes o servicios de su interés por vías ilegales.

Las rutinas en las instituciones cumplen la función de favorecer esta transacción:

"las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias. Es decir, las instituciones son importantes como elementos fundamentales del contexto estratégico, dado que imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar sus objetivos." (Rivas, 2003, p.7).

De esta manera, las rutinas y su derivación en los procesos evitan el desgaste de la toma de decisiones y reducen la incertidumbre, pues se basan en los apren-

dizajes adquiridos tras las experiencias que definen la vida organizacional.

Desde esta perspectiva, las categorías que priman corresponden a la *calidad, eficiencia y eficacia, nivel de desempeño, los procesos, planeación estratégica y las evaluaciones*, aspectos que guardan relación con los avances del paradigma de la Nueva Gerencia Pública y las tendencias de modernización del Estado. (Guerrero, O (1986); Aguilar V., L. F. (2009); Saravia, E. (1997); Longo M., F. (2000); Oszlak, O (2003); Ospina, S. (2002); Caiden, G. E. y Caiden, N. J. (1998)).

En la tercera vertiente, Rivas, L. (2003) reconoce el **neoinstitucionalismo politológico** que corresponde a la *“vertiente del enfoque neoinstitucional que integra los presupuestos del análisis racional (economía) y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Dicho enfoque, aparte de abordar el estudio de las instituciones tal cual como son y se desempeñan y no desde un plano normativo, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc.”* (p.7)

Esta noción vincula el reconocimiento de nuevos actores políticos, la existencia de diversos juegos de poderes que influyen en los procesos de toma de decisiones. Así, el foco de atención es el papel del Estado en la producción de leyes que interactúan de la mano con los grupos de intereses y sociedad civil que ejercen control político. Dentro de las últimas tendencias en este tipo de neo institucionalismo se encuentra la inclusión del análisis de *comportamiento individual y las redes de políticas*. En palabras de Eslava, es necesario analizar *“las relaciones de poder presentes en la agenda de prioridades, los mecanismos de decisión, la interacción entre actores e instituciones para implementar las decisiones, los resultados de las políticas y sus impactos en la evolución del diseño institucional”* (Eslava, 2010, p. 105)

Lo mencionado hasta el momento permite tener un marco de referencia para abordar la evaluación de la administración de justicia en adolescentes, reconociendo que en ella confluyen elementos de las tres concepciones del neoinstitucionalismo. Estos elementos ofrecen un marco interpretativo y de referencia en la definición de variables que

permitan evaluar la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), partiendo del reconocimiento de la perspectiva de los administradores de justicia y el adolescente infractor. A continuación se presentan algunas estadísticas que permiten caracterizar la problemática en materia de violencia juvenil para el municipio de Palmira.

2. Violencia juvenil: la legitimación de un proyecto de vida.

La definición de la problemática requiere, entre otros elementos, la presentación de algunos indicadores de violencia que permiten operativizar la noción de “crimen” y “delito”, que finalmente son los que sustentan la aplicación del SRPA, desde el cambio generado en 2006 con la entrada en vigencia de la ley 1098.

La evaluación de las políticas públicas requiere, dentro de sus múltiples requisitos, de un sistema de información unificada, que permita hacer seguimiento y monitorear el comportamiento de los objetos de evaluación, para este caso, la violencia juvenil.

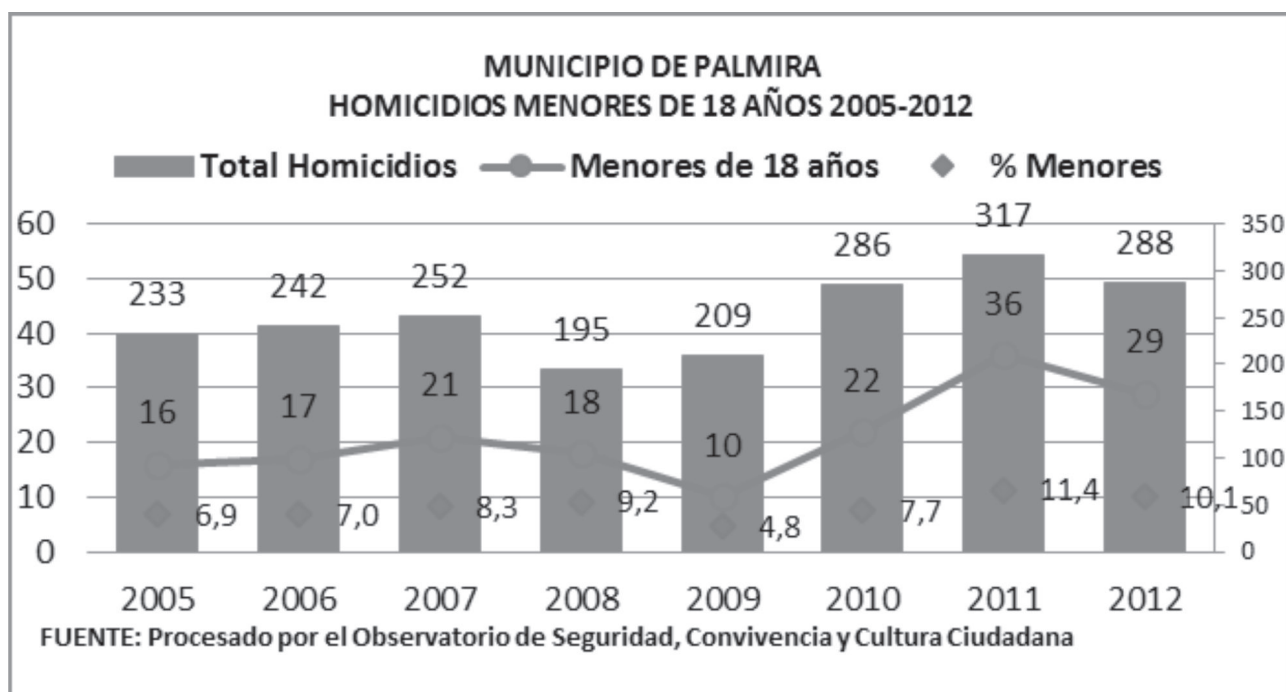
Como fuente de información se retoma el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana – OSCCC –definido como un espacio permanente de encuentro entre actores públicos y privados que actúan en red para discutir, investigar y proponer líneas de acción frente a eventos o fenómenos sociales que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana, es decir, acompañar el proceso de toma de decisiones y construcción de herramientas de política pública.³

Una observación por edades en Palmira señala que, en el 2012 y 2014, los rangos de mayor afectación por la violencia homicida se encuentran entre los 15 y 29 años, allí se concentró el 55% de los casos. Tomando la variable del género, se identifica que para las mujeres, el rango de edad de mayor victimización estuvo entre los 20 y 29 años con el 43%. Al observar la distribución de las víctimas por edades simples, se identifica que el 35% tenían 17 años y el 31% 16 años. El 2,3% de las víctimas tenían menos de 5 años y el 14% eran menores de 14 años.

³ Para profundizar en el tema se puede consultar el artículo “Acercamiento a la aplicación del sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el municipio de Palmira: un reto en la transferencia y la coordinación de políticas públicas” (2013), de la misma autora, donde se presentó de manera detallada una caracterización de la violencia homicida y la victimización de menores durante el 2012 en el municipio de Palmira.

Durante el periodo 2005-2012 169 menores de 18 años perdieron la vida en el municipio de Palmira, siendo víctimas de homicidio. Durante el periodo 2005-2008 el número de casos de homicidios a menores representó en promedio el 7,9% del total de las muertes violentas ocurridas en este periodo, situación que se agudizó durante el periodo 2009-2012, con un promedio de 8.5% del total de muertes ocurridas durante los últimos cuatro años. El 2011 marcó una alza histórica con el 11,4% de la estadística de victimización de menores.

Gráfica 1. Homicidios de menores de 18 años. 2005-2012. Municipio de Palmira - Valle.



Esta situación llamó fuertemente la atención de los gobernantes de la municipalidad, quienes diseñaron estrategias de política social focalizadas especialmente para jóvenes de los sectores más vulnerables. La estrategia denominada Plan Especial de Inclusión Social (PEIS) también contempló un componente focalizado en los adolescentes infractores de Palmira que formaban parte del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes (SRPA), el cual entró en vigencia para Colombia mediante el **CONPES 3629** de 2009.

Si se analizan los factores de vulnerabilidad de las víctimas, entre 2005 y 2012 el 30% tenían algún tipo de conductas de riesgo tales como consumo de sustancia psicoactivas, pertenecían a grupos delincuenciales o poseían sindicaciones por conductas delictivas. Un

hecho fundamental es que en el 2012, 48 casos que representan el 28% de los homicidios a menores, obedecieron a posibles móviles instrumentales, es decir, asociados a ajustes de cuentas, venganzas, retaliaciones entre bandas y hurtos.

Las estadísticas permiten también establecer un hecho: existen coincidencias espaciales entre las condiciones de pobreza, violencia y criminalidad. Al revisar la distribución de los homicidios por comunas, y los móviles, se observa que de los 42 homicidios a menores ocurridos entre 2005 y 2012 en la comuna 1, el 38% fueron instrumentales y el 17% fueron impulsivos. De los 25 homicidios a menores

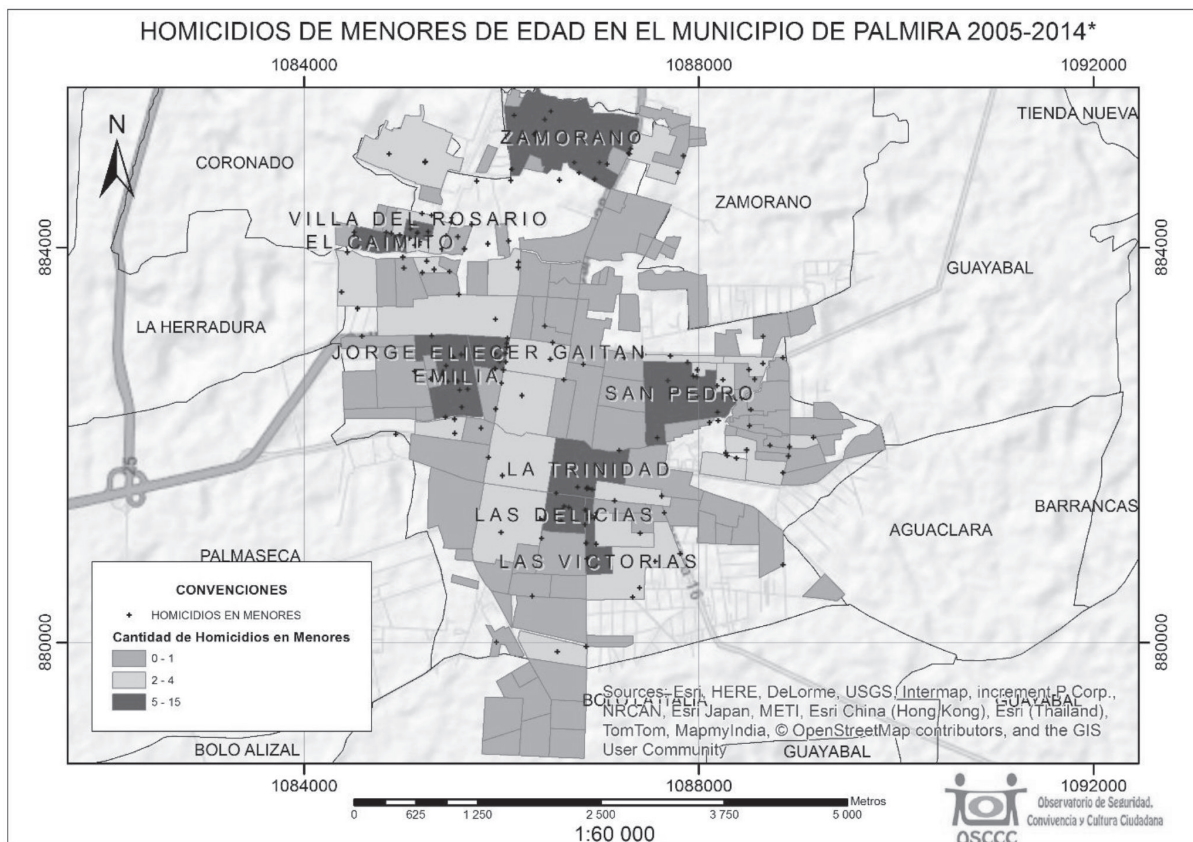
ocurridos en la comuna 7 el 44% obedecieron a móviles instrumentales. La focalización de la violencia homicida hacia menores definió tres territorios donde se intensifica progresivamente la problemática; en la comuna 1 se perpetraron 42 homicidios a menores de edad, seguido por la comuna 7 con 25 homicidios y la comuna 5 con 22 homicidios.

El análisis periódico de esta información condujo a las autoridades de gobierno y justicia al establecimiento de algunas hipótesis, la principal está relacionada con la vinculación de menores para la comisión de delitos como homicidios, tráfico de drogas, micro extorsión y hurtos. Desde esta interpretación, los adolescentes posiblemente estén siendo víctimas de intereses superiores de sujetos con amplio historial criminal, quienes utilizan la condición de protección de la que

gozan los menores de 14 años cobijados por la ley 1098 de 2006, ley de infancia y adolescencia⁴.

Desde un perfil geográfico, la violencia homicida en la extensión del municipio de Palmira se focaliza como puede observarse en la gráfica 2.

Gráfica 2. Perfil geográfico de la violencia homicida en el Municipio de Palmira Valle.



Producto de ello, la Administración Municipal priorizó 8 barrios para la implementación del Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana así: Zamorano, Emilia, Centro, Trinidad, Delicias, San Pedro, Colombia, El Sembrador.

Los medios de comunicación también han rastreado los hechos de violencia que ocurren en Palmira. Como noticia importante se rescata la desarticulación de la "banda del Loreto" dedicado al sicariato, al hurto, el narcomenudeo y al microtráfico. De acuerdo con el reporte de las autoridades, se dio lugar a la "captura de ocho personas, entre ellas tres menores de edad, según indicó el comandante de la Policía Valle, coronel Nelson Ramírez, esta banda era una de las más peligrosas y

⁴ Extractos de jurisprudencia. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Ley 1098 de 2006. Corte Suprema de Justicia. Sala de casación penal.

tenía desde hace meses azotada a la Villa de las Palmas con su accionar delictivo"⁵.

Hacia el mes de Junio de 2012, la revista semana publicó un artículo titulado "Violencia en Palmira, la 'Ciudad de Dios' de Colombia"⁶ que señala: "Desde 2010 los homicidios crecen por encima de los 200 casos al año y la tasa de muertos por cada 100.000 habitantes supera

con creces la de ciudades más grandes como Bogotá, Medellín y Cali. Quizá la violencia que azota a Palmira no difiera en nada del fenómeno de inseguridad urbana que por estos tiempos se enquistó en el resto del país a raíz de la expansión del microtráfico; pero la diferencia está en que, en este caso y gracias a una investigación de las autoridades, se sabe con pelos y señales el reto al que se enfrentan con esas bandas, la manera escandalosa como operan, el poder que ostentan y el terror que imparten".

En relación con el Sistema de Responsabilidad Penal Para Adolescentes, se menciona que el CONPES inicia

⁵ Ver información al respecto en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/capturan-miembros-banda-dedicada-sicariato-en-palmira>

⁶ Ver información al respecto en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/violencia-palmira-ciudad-dios-colombia/259986-3>

como objeto legal para regular situaciones de riesgo excepcional en menores. La noción de sujeto que se maneja es *"La nueva doctrina de Protección Integral concibe al niño como sujeto activo de derechos y no como objeto de protección, que era precisamente la característica fundamental del sistema tutelar anterior"* (Pérez, 2009).

El título quinto del Código del Menor, denominado *Menor Autor o Partícipe de una Infracción Penal*, regulaba situaciones de delitos cometidos por niños de 12 a 18 años a través de un sistema inquisitivo. Estableció que esta población era penalmente inimputable (Decreto 2337 de 1989, Artículo 165.). El juez de menores era la autoridad que investigaba, juzgaba y controlaba la medida impuesta, la cual se dictaba teniendo presente las condiciones del adolescente y con la asesoría de un equipo interdisciplinario del ICBF.

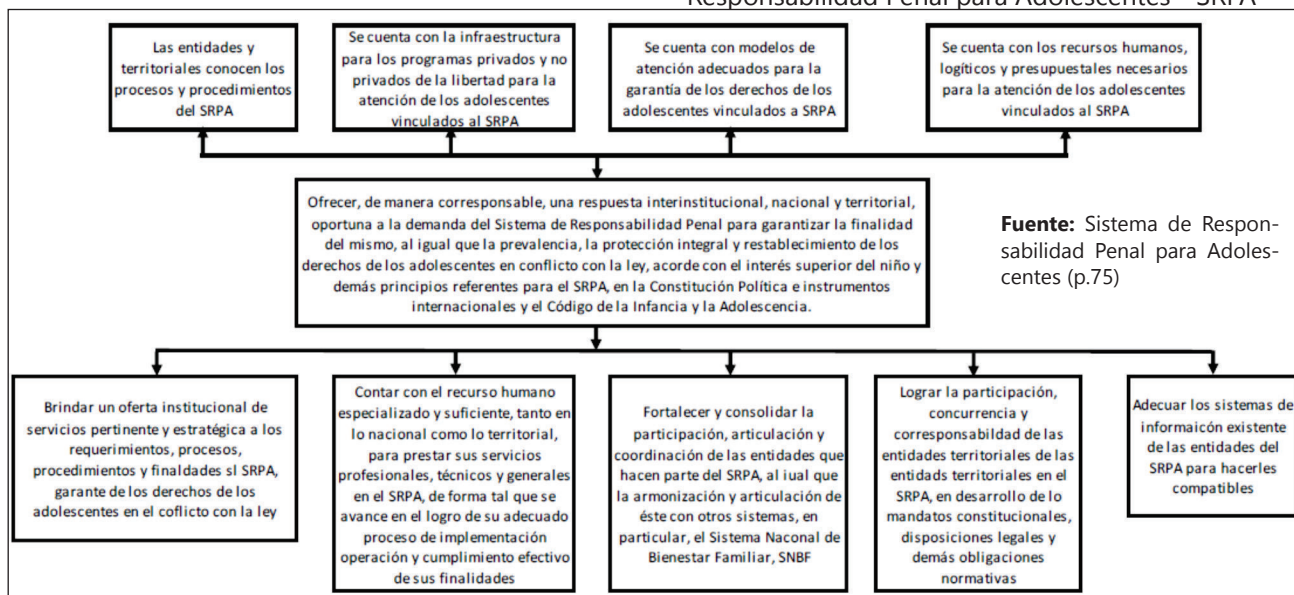
El Código del Menor diferenció a los niños infractores de otros niños que ameritaban protección. En tal sentido, derogó lo establecido en la Ley 98 de 1920, bajo la cual el operador de justicia, en la práctica, aplicaba las mismas medidas para ambas poblaciones. Su finalidad era el logro de la plena formación del niño y su integración familiar y comunitaria (Decreto 2337 de 1989, Artículo 169.); su administración era competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, en coordinación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), Ley 7 de 1979, por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones y con el concurso de las entidades territoriales; particularmente, en la creación,

organización y funcionamiento de la oferta institucional para la reeducación del menor infractor, de acuerdo con el Decreto 2337 de 1989, Artículo 204, parágrafo 2.

De acuerdo con la ley 1098, los menores de 14 años no serán juzgados, declarados responsables penalmente ni privados de la libertad por delito. Condición que también aplica para las personas mayores de 14 y menores de 18 con discapacidad psíquica o mental. La privación de la libertad de adolescentes, en los casos que proceda, se cumpliría en establecimientos de atención especializada en programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, siempre separados de los adultos. Cuando no existen establecimientos con estas características, como ocurre en el caso de Palmira, estas funciones son cumplidas por escenarios de centralización como el Centro Especializado de Servicios Jurídicos para Adolescentes (CESPA).

Tomando como referencia los extractos de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, a los menores de 14 años que cometan delitos se les **impondrán medidas de protección** y se vincularán a procesos de educación. Las sanciones que se imponen a los adolescentes declarados con responsabilidad penal es **la amonestación, reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, libertad asistida, internación en medio semicerrado y privación de libertad en centros de atención especializada**. Los objetivos sobre los que se erige el SRPA, deben ofrecer las condiciones de evaluación que permitan medir el impacto de su implementación. Los objetivos propuestos se observan en el gráfico 3.

Gráfico 3. Árbol de objetivos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA



3. Elementos para la evaluación del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

La finalización de este artículo pretende ofrecer elementos de análisis para la evaluación de la aplicación del SRPA, de manera que reconozca la perspectiva no solo institucional, en este caso en representación de los operadores de justicia⁷ sino también partiendo del reconocimiento de la significación del adolescente infractor frente a la comisión de delitos.

En primer lugar, la visión institucional señala la necesidad de fortalecer los sistemas de información, trascendiendo la unidad de medida del número de aprehensiones y fallos emitidos para menores a variables que se focalicen en los adolescentes, como las reincidencias y las condiciones socio demográficas que bordean a los sectores oprimidos del municipio de Palmira. Esta información aportará sustancialmente a la toma de decisiones en materia de política juvenil y prevención de la violencia urbana.

En segundo lugar, el abordaje de la política social, en materia de prevención de la violencia juvenil, y el proceso de reinserción a la sociedad civil de los menores que ya se encuentran dentro del Sistema, debe constituirse en un eje transversal del desarrollo del municipio. Esto quiere decir que la prevención no solo debe reconocerse en el fortalecimiento de la oferta social, vía garantía de derechos y vinculación del sector empresarial, sino en el fortalecimiento de proyectos de vida por vías legales; considerando que de acuerdo con lo evidenciado, en este momento los menores de 14 años que incurrían en conductas punibles han legitimado la idea de un proyecto de vida operado bajo elementos de un actor racional, que coloca en relación los costos (tiempo invertido en las medidas cautelares) y los beneficios (retribución económica por efecto de la conducta delictiva).

Esta realidad invita a considerar la transformación de valores culturales y prácticas sociales que se muestran en "ideales", "estereotipos" y "modelos deseables" a seguir, personificados en el "éxito" que obtienen los líderes de pandillas, mayores o menores de edad, quienes finalmente movilizan la oferta del desarrollo para los de menor edad, influyendo sustancialmente en las elecciones de vida que realizan.

En tercer lugar, la adhesión de Colombia a los pactos internacionales como las Reglas de las Naciones Unidas para la administración de justicia, Reglas de Beijing (1990); la prevención de la delincuencia juvenil: Reglas de Riad (1990); la protección de los menores privados de la libertad: Reglas de la Habana (1990); las Reglas de Naciones Unidas sobre medidas no privativas de la libertad: Reglas de Tokio (1990); así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); los Derechos del Niño (1959); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966); el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969), exigen trascender la idea de transferencia de políticas y centrarse en la posibilidad de desarrollar modelos focalizados de política que transformen los ideales culturales y morales. Para el caso de Palmira, se reconocen grandes avances en materia de focalización de la intervención social sobre las zonas identificadas con factores de riesgo y pobreza, así como la existencia de información estadística consolidada que permite establecer líneas de base para la medición, seguimiento y evaluación. Este eje también está apuntando a la armonización de los procesos terapéuticos orientados a la reparación del daño frente a la sociedad y la restauración en los entornos donde se han cometido los hechos, asumiendo que las vulneraciones han provenido del Estado al no garantizar el goce efectivo de derechos en los sectores de residencia de estos adolescentes.

En cuarto lugar, y en relación al modelo del SRPA, se reconoce que, desde la perspectiva de los actores institucionales entrevistados, existen esfuerzos de coordinación visibles en materia de definición de funciones institucionales, las que fortalecen la ruta jurídica con la que opera el SRPA. Esta ganancia ha sido producto del aprendizaje colectivo entre las instituciones involucradas⁸ y la posibilidad de conformar mesas y comités técnicos, donde se evalúen concienzudamente las fallas en los primeros dos años de implementación.

En este sentido, el reto que se impone para la intervención psicosocial y toxicológica, es la trascendencia de una justicia retributiva, caracterizada por la aplicación de castigos y condenas, tal como ocurre en el sistema penal ordinario, hacia una justicia restaurativa que comporta el fin del SRPA, orientada a la reparación del daño, " *su interés no es el castigo por tanto sus medidas tienen un carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de*

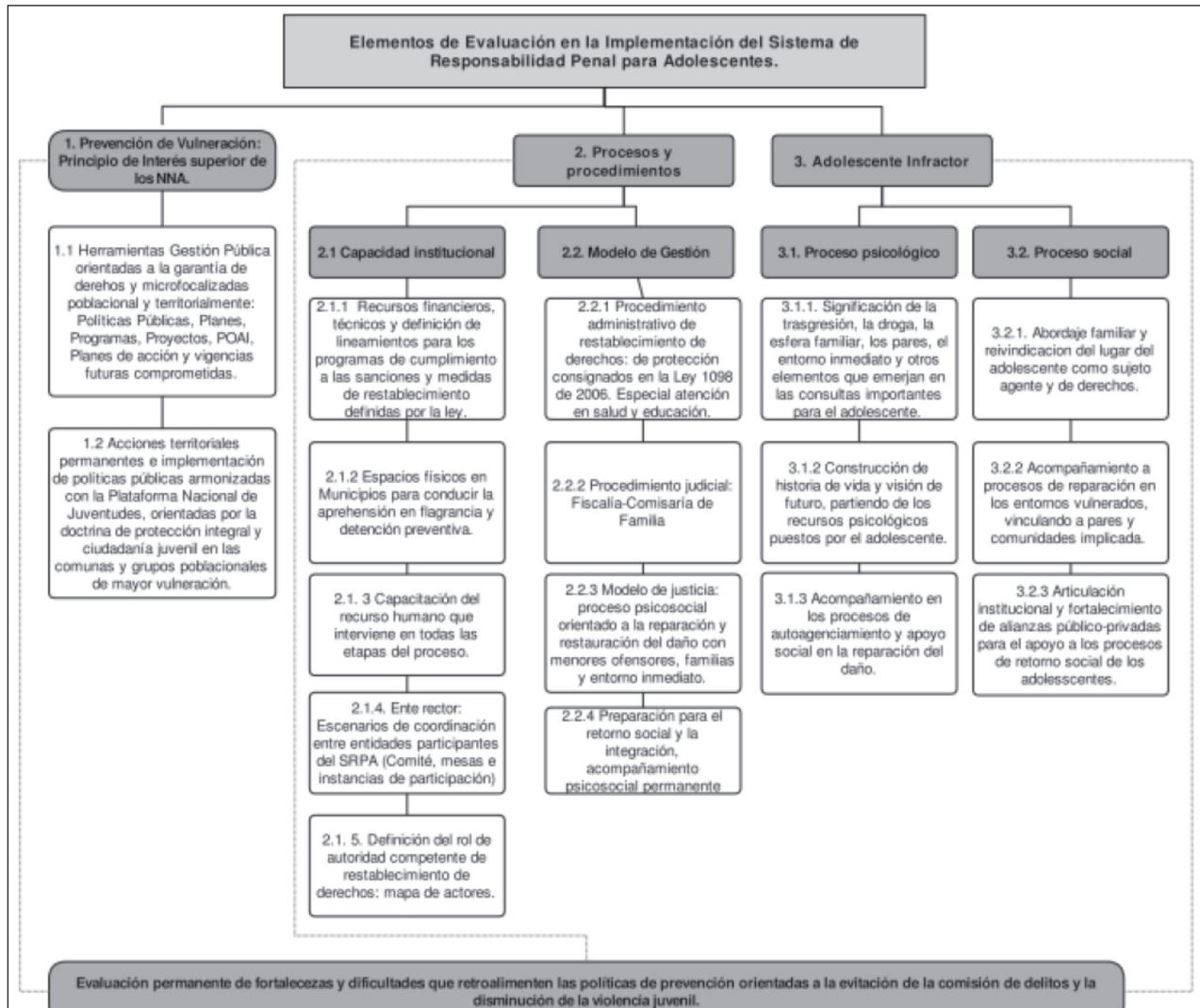
7 Para el caso del presente documento, se reconoce la perspectiva institucional en la voz del fiscal y defensor de familia que aportaron información valiosa a través de entrevistas.

8 Policía de Infancia y Adolescencia, Fiscalía, ICBF, Medicina Legal, Comisaría de Familia, Caivas, Cavif, entre otros.

adultos conforme a la protección integral (...) la justicia restaurativa considera que el delito afecta a las personas y sus relaciones, ergo, el logro de la justicia demanda subsanar el daño. El enfoque de la justicia restaurativa es cooperativa. No le "interesa abstractamente el derecho violado", sino el hecho concreto que una persona fue lesionado por las acciones ilícitas de otra y es el daño el que debe ser reparado" (Jhonstone, Jerry, citado por Rojas, 2009, p.108) en Conpes 3629 (2009. P.27).

Para finalizar, se presenta a continuación un esquema de ejes de análisis, que pretende servir de referencia para la posterior definición de indicadores, los cuales faciliten la medición del impacto de la implementación del SRPA.

Gráfica 4. Elementos de evaluación para la medición de impacto en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA.



Fuente: Elaboración propia

- Eslava Gómez, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En Roth, André-Noel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia
- Garland, D. (2001) La cultura del control. Crimen y orden en la sociedad moderna. España: Editorial Gedisa.
- Giddens, A. (1996): La constitución de la sociedad. Buenos Aires: Armorrortu.
- Guerrero, O (1986). Capítulo Introductorio parte 1. Libro. La Teoría de la Administración Pública. México. Editorial Harla.
- Longo M., F. (2000). Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. Santo Domingo: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre 24 a 27.
- Morán, M. (1998). "Prólogo" en Gianfranco PASQUINO. La oposición. Madrid: Alianza.
- Morán, M. y Benedicto, J. (1995). La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En: Retos de la profesionalización de la función pública (Arellano, David y otros, compiladores) (pp. 213 -264). Venezuela: Editorial Texto S.A.
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Rivas, L. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Revista Panorama. Rhodes, R. (1997): "El institucionalismo" en David Marsh y GerryStoker (Eds.) Teorías y Métodos de la Ciencia Política. Madrid: Alianza.
- Rutter, M. (2000) La conducta antisocial en jóvenes. Cambridge University Press. España: Editorial Level.
- Saravia, E. (1997). La situación laboral del personal de la administración pública. En: Seminario sobre la situación laboral del personal de la administración pública en los países de América Latina, abril 24 y 25, CLAD – PNUD. República Dominicana: Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.
- Walter Powell & Paul J, D. M. (Comp.). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica.