

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Hacia la construcción de una política pública educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá**

**René Alexander Carvajal Riveros**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia  
2015

# Hacia la construcción de una política pública educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá

**René Alexander Carvajal Riveros**

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Políticas Públicas**

Director: Claudia Jimena Arenas Ferro  
Candidata a Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Línea de Investigación:  
Análisis narrativo de Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia  
2015

“Aún nos marca la ambigüedad como valor inmanente: de una parte declaramos enfáticamente los derechos de los niños y de la otra guardamos silencio ante un estado de cosas que convierte la condición de infancia en una etiqueta de garantía de violación de derechos fundamentales”  
(Catedra Ciro Angarita por la Infancia, 2002)

## **(Dedicado)**

A mis hijos, Andrés David y Alejandra, que desde antes de nacer motivaron mis esfuerzos y que al nacer y verlos madurar, alimentan mi espíritu y me dan fuerza para seguir adelante.

A mi madre quien forjó mi carácter para tener la perseverancia y responsabilidad de concluir los proyectos que inicio.

A mi esposa, quien durante los últimos 18 años ha acompañado mi crecimiento intelectual y espiritual.

# Agradecimiento

A Dios por darme el ánimo necesario en momentos de dificultad, por recordarme que tengo un deber moral con mi hijo, mi hija y conmigo mismo de cumplir mis sueños.

A mi hermano por su preocupación permanente en este trabajo, recordándome mi esencia como una voz que retumbó en mí para concluir mi esfuerzo.

A Claudia Arenas, directora del trabajo final de la maestría, por su orientación y comprensión.

A Esther Moreno coordinadora del Centro Forjar por su disponibilidad, que abrió el camino a una etapa fundamental del trabajo como fue la realización de las entrevistas y a todas aquellas personas que amablemente y sin ninguna pretensión, accedieron a contar sus historias, sin las cuales no hubiera sido posible la aplicación del enfoque metodológico.

A Mireya y Edna Paola por su aporte en la traducción de algunos documentos.

A Carolina Sánchez, Deidamia García y Martha Ayala por su apoyo y comprensión en el ámbito laboral que me brindaron la posibilidad de concluir este documento.

A Isabel Cristina y Nancy Heredia por dedicar parte de su tiempo a la lectura crítica y aportes desde sus comprensiones de la temática.

A Lorena Ávila y Julieth Portela, que sin conocerlas me brindaron una asesoría oportuna y desinteresada que me permitió tomar un nuevo aliento en momentos de amplias confusiones.

## Resumen

El presente trabajo final de maestría propone lineamientos de política de atención educativa para los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá con una medida no privativa de la libertad, teniendo en cuenta que muchos de ellos se encuentran desescolarizados. Con base en el análisis de entrevistas realizadas a funcionarios, adolescentes, madres y padres involucrados con el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Bogotá, se realizó el análisis narrativo de política pública como estrategia metodológica que sustenta la propuesta de lineamientos como parte de una construcción social en la cual inciden diferentes actores.

De acuerdo con la metanarrativa resultante, debe juzgarse cada caso por sus propios méritos, ya que las características de los adolescentes en conflicto con la ley penal no son homogéneas y dependiendo de ellas debe decidirse la aplicación de una alternativa educativa u otra que busque garantizar el derecho a la educación de esta población que por diferentes circunstancias se han alejado de la escuela.

**Palabras clave:** Responsabilidad penal adolescente, conflicto con la ley penal, análisis narrativo, políticas públicas, atención educativa, discurso, metanarrativa

## Abstract

This final master's work proposes guidelines of policy about educative attention for adolescents in conflict with the law in Bogota with a non-custodial measure, considering that many of them have left the school. Based on analysis of interviews realized with officials, adolescents and parents involved with the Adolescent Criminal Responsibility System in Bogota, narrative analysis of public policy and strategy that supports the proposed guidelines as part of a social construct in which different actors participate.

According to the resulting metanarrative, each case must be judged on its own merits, because the characteristics of adolescents in conflict with the law are not homogeneous and depending of its, should be decided the implementation of an educative alternative or another that seeks to guarantee the right to education of this population who for various reasons have left the school.

**Key words:** Adolescent criminal responsibility, conflict with the law, narrative analysis, public policy, educative attention, speech, metanarrative

# Contenido

|   |            |
|---|------------|
| <b>Resumen</b> .....  | <b>VI</b>  |
| <b>Listas de figuras</b> .....  | <b>X</b>   |
| <b>Lista de tablas</b> .....  | <b>XI</b>  |
| <b>Lista de abreviaturas</b> .....  | <b>XII</b> |
| <b>Introducción</b> .....   | <b>1</b>   |
| <b>1 Delimitación del problema</b> .....  | <b>4</b>   |
| 1.1 Planteamiento del problema.....   | 4          |
| 1.1.1 ¿Por qué una política pública de atención educativa para los adolescentes infractores de la ley penal en Bogotá?.....     | 5          |
| 1.1.2 ¿Cómo se realiza la atención educativa en la actualidad a los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá? ..... | 5          |
| 1.2 La responsabilidad penal de niños, niñas y adolescentes .....   | 6          |
| 1.2.1 Enfoques para la atención psicosocial y el juzgamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal .....            | 7          |
| 1.2.2 Contexto Normativo .....  | 10         |
| <b>2 Caracterización de los adolescentes infractores de la ley penal en Bogotá</b> .....  | <b>15</b>  |
| 2.1 Ingresos y reincidencia.....  | 15         |
| 2.2 Sanciones .....   | 20         |
| 2.3 Derechos vulnerados .....   | 23         |
| 2.3.1 Factores de riesgo y protectores.....   | 25         |
| 2.4 La atención educativa .....   | 26         |
| 2.5 Los recursos asignados al SRPA .....  | 29         |
| <b>3 Enfoque teórico y metodológico para el análisis</b> .....  | <b>31</b>  |
| 3.1 El construccionismo .....   | 32         |
| 3.1.1 El análisis narrativo de políticas públicas .....   | 34         |
| 3.1.2 El discurso en el análisis narrativo .....  | 37         |
| 3.1.3 Las redes de sentido .....  | 38         |
| 3.2 Metodología .....   | 38         |
| 3.2.1 El análisis de las entrevistas .....  | 40         |



|  |            |
|--|------------|
| <b>4 Experiencias y propuestas de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal</b> .....   | <b>45</b>  |
| 4.1 Escenarios de discusión y reflexión.....   | 46         |
| 4.1.1 Escenarios Interinstitucionales.....   | 46         |
| 4.1.2 Aproximaciones documentales .....  | 48         |
| 4.2 Estudios académicos .....  | 48         |
| 4.3 Estudios institucionales .....   | 50         |
| 4.4 Experiencias similares.....  | 54         |
| 4.4.1 Educación de Adultos .....   | 54         |
| 4.4.2 Aceleración del aprendizaje.....   | 55         |
| 4.4.3 Pedagogía amigoniana .....   | 56         |
| 4.4.4 Proyecto piloto de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal.....   | 57         |
| <b>5 Análisis narrativo en torno a la atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal</b> .....   | <b>60</b>  |
| 5.1 Las narrativas.....  | 62         |
| 5.1.1 Narrativa - inclusión educativa .....  | 62         |
| 5.1.2 Narrativa - atención exclusiva .....   | 64         |
| 5.1.3 Narrativa - soledad y uso del tiempo libre .....   | 66         |
| 5.1.4 Narrativa - falta de autoridad y laxitud.....  | 67         |
| 5.1.5 Narrativa - si consumen, ni educación, ni nada va a resolver el problema ....  | 69         |
| 5.2 Entre la inclusión educativa y la atención exclusiva.....  | 70         |
| <b>6 Propuesta de lineamientos de política para la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal con medida no privativa de la libertad</b> | <b>75</b>  |
| 6.1 Las propuestas.....  | 76         |
| <b>7 Conclusiones y recomendaciones</b> .....  | <b>83</b>  |
| <b>A. Anexo: Tabla información personas entrevistadas</b> .....  | <b>86</b>  |
| <b>B. Anexo: Categorización conceptos entrevistas</b> .....  | <b>88</b>  |
| <b>C. Anexo: Tabla de frecuencias</b> .....  | <b>90</b>  |
| <b>D. Anexo: Narrativas entrevistas</b> .....  | <b>92</b>  |
| <b>Bibliografía</b> .....  | <b>101</b> |

## Listas de figuras

|   |    |
|---|----|
| Figura 1. Comparativo total adolescentes VS ingresos 2013.....                    | 16 |
| Figura 2. Ingresos SRPA 2007-2013 / Total país.....                               | 17 |
| Figura 3. Ingresos SRPA 2007 - 2013 / Total Bogotá .....                          | 17 |
| Figura 4. Delitos SRPA Bogotá 2013.....   | 17 |
| Figura 5. Ingresos por tipo de delito 2007 - 2013 / Total país .....              | 18 |
| Figura 6. Comparativo ingresos y reingresos SRPA 2013 .....                       | 19 |
| Figura 7. Reingresos comparado con ingreso anterior - Bogotá 2012 .....           | 20 |
| Figura 8. Sanciones SRPA 2007 - 2013 por porcentaje / Total país .....            | 21 |
| Figura 9. Tipo Sanción SRPA 2007 - 2013 / Total país.....                         | 22 |
| Figura 10. Problemáticas sociales que afectan a los jóvenes en el municipio ..... | 24 |
| Figura 11. Presupuesto SRPA Nación 2012-2013.....                                 | 29 |
| Figura 12. Presupuesto SRPA Bogotá 2012 - 2013.....                               | 30 |
| Figura 13. Asociación conceptos a enfoques de atención .....                      | 41 |

## Lista de tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Estimación población adolescente País / Bogotá 2012-2013.....               | 16 |
| Tabla 2. Delitos de mayor ocurrencia SRPA 2011-2012.....                             | 18 |
| Tabla 3. Comisión de delito por genero 2011-2012 .....                               | 18 |
| Tabla 4. Ingresos y reingresos 2012-2013 / Total país .....                          | 20 |
| Tabla 5. Factores de riesgo para la comisión de delitos en adolescentes.....         | 25 |
| Tabla 6. Factores protectores para evitar la conducta delictiva .....                | 25 |
| Tabla 7. Palabras claves por modelo intervención SRPA.....                           | 40 |
| Tabla 8. Categorías para agrupamiento - análisis entrevistas .....                   | 42 |
| Tabla 9. Ejemplo tabla de frecuencia – relacionamiento conceptos en categorías ..... | 43 |
| Tabla 10. Agrupamiento – ejemplo 1 .....   | 43 |
| Tabla 11. Agrupamiento – ejemplo 2 .....   | 44 |
| Tabla 12. Relación discursos, categorías y actores.....                              | 61 |

## **Lista de abreviaturas**

ACD: Análisis Crítico del Discurso

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IEMP: Instituto de Estudios del Ministerio Público

MEN: Ministerio de Educación Nacional

NNA: Niños, niñas y adolescentes

SED: Secretaría de Educación Distrital

SPA: Sustancias Psicoactivas

SNBF: Sistema Nacional de Bienestar Familiar

SRPA: Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

# Introducción

La delincuencia juvenil resulta un problema de política pública con un alto nivel de complejidad, que debe enfrentarse en el marco de la política de infancia y adolescencia, más que de política criminal, por cuanto la falta de atención de parte del Estado a problemáticas socioeconómicas que enfrentan los niños, niñas y adolescentes es una de las causas principales que origina su comportamiento delictivo. Ser adolescente enfrenta al sujeto a diversas tensiones o paradojas relacionadas con la etapa de cambios físicos y psicológicos que enfrenta en el proceso de transición entre la niñez y la adultez, los cuales se agudizan cuando existen factores adicionales de tipo familiar y de contexto próximo, que intensifican los conflictos de personalidad que se enfrentan en esta etapa de la vida, aspectos que deben tenerse en cuenta de manera integral al momento de formular programas orientados a garantizarles mejores condiciones de vida.

En las ciudades, la preocupación por mejorar la seguridad ciudadana impulsa a los gobiernos locales a formular políticas públicas orientadas a disminuir los índices de criminalidad y mejorar la percepción de seguridad, utilizando para ello la intervención de la fuerza pública del Estado, que en sociedades democráticas, debe estar enmarcada dentro del respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Lo anterior implica que las acciones para contrarrestar el delito, se desarrollen en el marco de la legalidad, más aún cuando estas medidas están dirigidas a personas menores de edad, quienes deben ser protegidos especialmente por el Estado, como lo reconoce nuestra Constitución Política y algunos tratados internacionales, como la Convención Interamericana de los Derechos del Niño, a partir de la cual se ha promovido en América Latina una reflexión en las últimas décadas en torno a la infancia así como transformaciones legislativas y filosóficas que determinan un mirada diferente de la que se tenían tres décadas atrás sobre la garantía de sus derechos.

El reto de las acciones gubernamentales en este contexto es restablecer los derechos que les han sido vulnerados a algunos adolescentes y disminuir sus conductas y acciones delictivas, a partir de la formulación de políticas de infancia y adolescencia que garanticen sus derechos, los proteja frente a potenciales vulneraciones y establezca los procedimientos para su judicialización cuando corresponda. Uno de los derechos fundamentales en el desarrollo del ser humano es el de la educación, que a su vez se considera como un factor protector que permite contrarrestar la vinculación de los niños, niñas y adolescentes a grupos delincuenciales y actividades delictivas, la educación formal se convierte en una posibilidad para la formación en valores, uso productivo del tiempo y mejoramiento de la calidad de vida, entre otras.

Sin embargo, persiste un gran número de adolescentes que no han culminado su ciclo escolar básico por diferentes razones, lo cual amerita la reflexión sobre las alternativas que permitan la superación de las principales dificultades y su vinculación a procesos educativos formales para aquellos que se encuentran desescolarizados sin concluir su educación básica y media, o la permanencia para quienes se encuentren estudiando. Si bien existen ofertas diversas de tipo educativo en Bogotá, algunas de estas responden a esfuerzos aislados y temporales de algunas instituciones interesadas en ofrecer alternativas diferenciales a grupos poblacionales que por su situación de vulnerabilidad no asisten a la escuela tradicional, es decir a los colegios públicos y privados, otras son realizadas por entidades privadas, que cobran por ellos y aunque sus costos son bajos, no están al alcance de un segmento de la población; otras han sido promovidas por entidades gubernamentales, pero no han tenido la continuidad ni sostenibilidad o resultan poco atractivas o insuficientes para quienes podrían beneficiarse de ellas.

La propuesta del presente trabajo es realizar un análisis narrativo de política pública en relación con la atención educativa para los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá, para lo cual se realizaron entrevistas a funcionarios públicos vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y al sistema educativo oficial de la ciudad, así como a algunos adolescentes infractores y sus familias, con el fin de recoger sus narrativas y realizar a partir de ellas el ejercicio metodológico propuesto por Emery Roe, complementado con otras herramientas acordes con su enfoque, para construir una propuesta de lineamientos de política a partir de la identificación de la metanarrativa encontrada. Si bien el análisis narrativo está basado principalmente en las entrevistas, la elaboración de los lineamientos tiene en cuenta elementos de contexto y opiniones diversas de otros actores gubernamentales y no gubernamentales, especialistas en la problemática, que son presentados a lo largo del documento como parte de la revisión documental realizada.

No se trata de hacer un diagnóstico exhaustivo de los problemas del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Bogotá, cuyas dificultades y propuestas de mejoramiento fueron realizadas a nivel general por el Gobierno Nacional y consignadas en el documento CONPES 3629 de 2009, el propósito es aportar en la reflexión sobre la atención educativa y las estrategias o alternativas para brindar una atención pertinente, ajustada a las necesidades e intereses de los adolescentes en conflicto con la ley penal y sus familias. No obstante es necesario contextualizar al lector a través del planteamiento del problema y la caracterización, sobre la temática en general, para avanzar luego en la particularidad del tema educativo.

El estudio aporta al debate sobre la responsabilidad del Distrito con respecto a la oferta educativa pertinente para los adolescentes vinculados al SRPA con una medida no privativa de la libertad, así como a la exploración del análisis narrativo de políticas públicas, cuyo enfoque metodológico, es poco conocido y utilizado hasta el momento en nuestro país y puede enriquecerse con estos ejercicios académicos. En el primer caso, aunque contiene elementos comunes de otras investigaciones y documentos elaborados con respecto a la problemática de la delincuencia juvenil en el país, se enfoca en aquellas que inciden con mayor fuerza en el éxito o fracaso de los procesos educativos en los que han participado los adolescentes en conflicto con la ley penal y otras poblaciones en condición de vulnerabilidad, para realizar propuestas que puedan ser desarrolladas por el sector educativo de Bogotá especialmente, sin desconocer que la complejidad de la problemática obliga a la intervención de la totalidad de los sectores gubernamentales para resolver las deficiencias y carencias que enfrentan los niños,

niñas y adolescentes, especialmente aquellos de los sectores más pobres de nuestra sociedad. En el segundo caso, si bien algunos trabajos y tesis de la maestría han abordado este enfoque metodológico, la aplicación por diversos estudiantes permite avanzar en la construcción del conocimiento teórico y la comparación de las herramientas metodológicas utilizadas que pueden alimentar la utilidad de este enfoque en la universidad para el desarrollo de futuros análisis de políticas públicas, investigaciones o trabajos de grado.

# 1 Delimitación del problema

## 1.1 Planteamiento del problema

La formulación de la ley de infancia y adolescencia que entró en vigencia en el 2006, se constituye en un referente de la reflexión sobre los derechos y deberes de la niñez y la adolescencia en Colombia, como quiera que el proceso conducente a su elaboración así como su posterior implementación ha generado el debate sobre la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad en la garantía de los derechos de esta población sujeto de especial protección de acuerdo con nuestra Carta Política.

La transición de una concepción de atención a niños, niñas y adolescentes basado en el modelo tutelar de acuerdo con el cual los niños no son responsables por sus actuaciones cuando infringen la ley penal, a una de tipo restaurativo que considera al adolescente responsable penalmente cuando la infringe, implica en el marco de las políticas de infancia y adolescencia que las instituciones gubernamentales encargadas de su atención y juzgamiento, realicen ajustes profundos con el fin de dar cumplimiento a los postulados filosóficos y normativos del nuevo paradigma, que van desde el cambio cultural hasta los ajustes burocráticos<sup>1</sup> en el marco de una nueva concepción del sujeto niños, niña y adolescente. También implica un diálogo con diferentes sectores de la sociedad como la escuela, la familia, empresarios, medios de comunicación, frente a las políticas o acciones de política implementadas por los gobiernos desde la entrada en vigencia del actual código de infancia y adolescencia, con el fin de dilucidar el impacto social de los programas diseñados e implementados para responder a las nuevas orientaciones normativas y establecer su pertinencia o realizar los ajustes que sean necesarios.

A pesar de la concertación de la que ha sido objeto la Ley de Infancia y Adolescencia vigente, su implementación ha tenido múltiples inconvenientes relacionados con la falta de articulación interinstitucional, confusiones en los principios básicos, escasez presupuestal, entre otros. Con respecto a la atención educativa que corresponde a uno de los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico a los NNA, no existe una política pública de atención educativa para los adolescentes en conflicto con la ley penal que permita implementar los programas y orientar los recursos de la mejor manera.

---

<sup>1</sup> Los ajustes burocráticos hacen referencia a los cambios en la estructura administrativa, en lo relacionado con funciones, procedimientos y planta de personal en las entidades gubernamentales.



### **1.1.1 ¿Por qué una política pública de atención educativa para los adolescentes infractores de la ley penal en Bogotá?**

Uno de los derechos de los NNA en nuestro país, es el derecho a la educación, el cual les ha sido vulnerado a NNA con mayores dificultades socioeconómicas, por circunstancias relacionadas con el entorno familiar, las condiciones socioeconómicas, la oferta institucional, entre otras. Teniendo en cuenta que la educación es uno de los derechos que permite el acceso a una mejor calidad de vida de la población, para superar la desigualdad, y que la escuela se constituye en un ámbito protector, resulta determinante en las políticas de infancia y adolescencia promover su acceso al sistema educativo, y garantizar su permanencia. “Entendemos que hay muchas vías para alcanzar la equidad, pero estamos convencidos de que la educación de buena calidad para todos es el camino más eficiente para lograrlo” (Fundación Compartir, 2014, p.6).

Ahora bien, se ha reconocido en el ámbito de la pedagogía y del enfoque de derechos, que esa educación de calidad para algunas poblaciones, como sucede con los adolescentes en conflicto con la ley penal, por sus características específicas y condiciones de vulnerabilidad<sup>2</sup>, requiere la adecuación de modelos educativos flexibles y diferenciales para que el derecho a la educación se materialice y no sea simplemente un discurso medido por el acceso al servicio educativo<sup>3</sup>.

Para lograr impactos reales en las prácticas institucionales que enfrenten y mitiguen dicha vulnerabilidad se hace necesario formular e implementar “políticas y estrategias integrales y sostenibles, capaces de transformar en plazos razonables las causas que la generan. (...) el principal instrumento para ese cambio es la educación” (Secretaría de Educación de Bogotá [SED], 2012, p.16).

De acuerdo con lo anterior, es importante contar con una política pública de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal con el fin de garantizar su derecho a la educación y mitigar las condiciones de vulnerabilidad que presentan.

### **1.1.2 ¿Cómo se realiza la atención educativa en la actualidad a los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá?**

La oferta educativa en Bogotá es múltiple, desde colegios públicos<sup>4</sup> que son financiados con los recursos propios de las entidades territoriales y del Sistema General de Participaciones –SGP<sup>5</sup>, hasta colegios privados de diferentes rangos económicos y

---

<sup>2</sup> Se entiende la vulnerabilidad como el deterioro del bienestar y la calidad de vida de las personas, debido a condiciones del contexto que produce un retraso en su desarrollo, afecta la garantía de sus derechos fundamentales y sus necesidades básicas.

<sup>3</sup> Hoy en día en Colombia se entiende que el derecho a la educación está compuesto por el acceso a un cupo escolar, así como por las condiciones que permite su permanencia en la escuela, lo cual implica la pertinencia de los currículos, los ambientes de aprendizaje, los espacios físicos, entre otras.

<sup>4</sup> Incluye los colegios en concesión, que son aquellos en los cuales la planta física es propiedad del Distrito, pero su operación es realizada por una entidad privada, generalmente cajas de compensación familiar.

<sup>5</sup> Estos recursos son distribuidos a los entes territoriales teniendo en cuenta los siguientes criterios: población atendida, población por atender y equidad (Educación Compromiso de Todos (2010, p.9): Una mirada a las cifras de la educación en Colombia 2002-2009).

estándares de calidad que son financiados con recursos de las familias<sup>6</sup>, estos dos, denominados como educación tradicional para efectos del presente trabajo, pero además existen programas de atención educativa que ofrecen fundaciones, cajas de compensación, institutos de validación, entre otros, a ciertas poblaciones específicas que por alguna situación particular han tenido dificultad para acceder al sistema educativo tradicional.

En este contexto se desarrollan programas educativos para adolescentes en conflicto con la ley penal sin medida privativa de la libertad, algunos de los cuales son ofrecidos por instituciones que tienen algún vínculo contractual con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- y otros contratados por entidades públicas o asumidos directamente por las familias de los adolescentes. A pesar de la amplia oferta, existen muchos adolescentes que no se encuentran vinculados a ninguno de estos programas educativos, porque no tienen las condiciones económicas para ello o porque tienen prioridades y motivaciones distintas como se detalla en el capítulo 2.

## 1.2 La responsabilidad penal de niños, niñas y adolescentes

La responsabilidad penal de menores de edad<sup>7</sup> ha sido objeto de preocupación para los Estados, transitando por una ambigüedad entre la represión del delito y la protección de estas personas que merecen una atención especial de su parte. La tendencia histórica muestra una paulatina transición entre el modelo retributivo<sup>8</sup> basado en una concepción del infractor menor de edad como sujeto peligroso, pasando por el modelo tutelar que lo concibe como una víctima de la sociedad y lo exime de cualquier responsabilidad, hacia un modelo restaurativo en el contexto de la protección integral donde se conjugan los derechos y las responsabilidades del sujeto.

Como resultado de las posturas ideológicas y políticas frente al tratamiento del fenómeno, cada país adecúa su legislación para atender la problemática, algunos de ellos en cumplimiento de tratados internacionales suscritos previamente. En Colombia la discusión sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal ha sido permanente, en especial para aquellas entidades encargadas de su atención, y las transformaciones legislativas, aunque tardías<sup>9</sup>, han sido resultado de las modificaciones que ha tenido a

---

<sup>6</sup> Algunos colegios privados tienen contratados cupos con la SED bajo la modalidad de colegios en convenio, que se financia con recursos distritales y del SGP, la tendencia de esta modalidad es a desaparecer.

<sup>7</sup> El término menor de edad se utiliza para describir aquellas personas que legalmente tienen unas condiciones diferenciales en la normatividad por no haber cumplido su mayoría de edad quienes en nuestra legislación actual se denominan niños, niñas y adolescentes, pero que históricamente y en otras culturas son denominados de otras maneras,

<sup>8</sup> La justicia retributiva sostiene que el castigo proporcional es una respuesta moralmente aceptable a la falta o crimen, independientemente de que este castigo produzca o no beneficios tangibles. Según Kant, la pena es un imperativo categórico, una necesidad de justicia incondicionada a ninguna otra consideración. La justicia obliga a castigar cada delito con la pena merecida, sin atender a ninguna consideración de utilidad social.

<sup>9</sup> “(...) Colombia junto con Argentina, Chile, Uruguay y México, los países más atrasados en materia de reforma legislativa en América Latina. (...) atribuible al desarrollo muy fuerte que ha tenido una cultura, hoy en franca contradicción con cualquier perspectiva de derechos humanos, que es la doctrina de la situación irregular y que explica las resistencias ideológicas, pero mucho más las resistencias corporativas a cualquier cambio que empiece por la transformación de carácter legislativo” (Catedra Ciro Angarita por la Infancia, 2002, p.27).

nivel internacional la comprensión y atención hacia la infancia, en el marco de las nuevas posturas respecto a la garantía de sus derechos.

### **1.2.1 Enfoques para la atención psicosocial y el juzgamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal**

Los niños, niñas y adolescentes que han infringido la ley penal, pueden ser considerados como víctimas o como victimarios, como responsables o inimputables, dependiendo de la postura ideológica de la sociedad en la que se encuentren y del momento histórico. A nivel mundial y en términos históricos, han existido fundamentalmente tres modelos que han orientado el tipo de intervención hacia los NNA que infringen la ley penal. Existen concepciones cercanas a la política criminal que suponen como principal mecanismo para afrontar el problema, la judicialización y la privación de la libertad, y otras posturas más cercanas a la política social que proponen acciones integrales para garantizar los derechos de los adolescentes e intervenir en las condiciones de vida del sujeto.

#### **▪ Modelo retributivo**

De acuerdo con este, las penas por la conducta punible son independientes al sujeto que infringe la ley, no considera como atenuantes los factores sociales o la edad, al momento de juzgar a la persona, es indiferente si es menor o mayor de edad. La condición del sujeto se diluye en tanto prima la conducta punible realizada, como consecuencia de su incapacidad o anormalidad psicológica o social. En este paradigma la relación con la justicia es en esencia un “pago” por el daño social causado por el infractor y considera que es este castigo lo que permite modificar las conductas y la consideración social en individuos que por sí mismos no aprenderían de otra manera.

El principal castigo es la privación de la libertad, que puede acompañarse de privación de otros derechos, de tratos duros en la educación o la rehabilitación, de procedimientos de control social psiquiátrico o de intervenciones clínicas centradas en la conducta patológica producto de una presunta anormalidad. Es solamente en estas circunstancias que se cree posible generar transformaciones en los comportamientos sociales. El verdadero interés de este sistema es la punición, mediante la cual se repara a la sociedad, se regulan las conductas y se aíslan a los individuos peligrosos o desadaptados.

#### **▪ Modelo Tutelar**

Se contextualiza en la doctrina de la situación irregular, que “surge al mundo jurídico en las primeras legislaciones de menores en 1920 (...)” (Alvarez-Correa, Parra, Louis, Quintero, & Corzo, 2007, p.158). En este enfoque priman las explicaciones de la conducta infractora como consecuencia de una serie de condiciones que llevan a la exclusión social del joven, y se priorizan las miradas de la deuda social o la compasión que hacen del joven un objeto de tratamiento o cambio, a quien se debe proteger de

---

todas las injusticias de las que ha sido víctima. No se le considera como un sujeto que crece, madura, y tiene responsabilidades en la justa medida de su desarrollo.

Aquí la relación de la justicia con los adolescentes juega más un rol de protección y restitución de la deuda que un sistema social inequitativo tiene con ellos, considerando que en su mayoría provienen de estratos socioeconómicos bajos y han vivido experiencias repetidas y continuadas de exclusión social. Las conductas punibles, en este paradigma, se justifican como un resultado de las condiciones sociales del joven y en consecuencia, para modificar las conductas sociales, las intervenciones reparan las carencias del joven y brindan experiencias en contextos diferentes para ampliar su horizonte de comprensión del complejo mundo social.

El tratamiento de los adolescentes no se diferencia sustancialmente de los programas de protección, pero tiene en algunos momentos la privación de la libertad como mecanismo de contención y sanción. Al interior de los programas se consideran también los elementos propios de los individuos y sus conductas, y se restituye al joven en diferentes dimensiones. Sin embargo no es fundamental la coordinación con el sistema de justicia, ni hacer al joven responsable de sus conductas como parte de su propio proceso de construcción de identidad. De acuerdo con este modelo tampoco se hace necesario un trabajo profundo con las familias, ni con las condiciones del entorno en las cuales va a vivir el joven posteriormente, ni se preocupa por la reparación que debe hacer el adolescente a la sociedad, ya que se le desculpabiliza, haciéndole sentir que es la sociedad la que le repara el daño que le ha causado.

#### ▪ **Modelo Restaurativo**

El tercer paradigma, hacia el que se moviliza el sistema en la actualidad en el mundo occidental, es el de la justicia juvenil restaurativa. Este paradigma surge en el marco de la doctrina de la protección integral, de acuerdo con Alvarez-Correa et al. (2007): “surge al mundo jurídico en 1989 como resultado de un consenso universal que reconoce a los niños y niñas como personas autónomas con derechos y responsabilidades” (p.159).

En este modelo se tienen en cuenta los factores individuales, la conducta punible y las circunstancias del joven, pero a diferencia de los anteriores se enfatiza en la reparación del daño causado y la restauración de los vínculos sociales. Esta aproximación implica generar la responsabilidad del joven sobre el hecho punible de manera explícita y el ejercicio de una articulación de su experiencia como un momento crucial de su desarrollo como sujeto. Un modelo de justicia restaurativa no solo lleva a que la sociedad restituya los derechos al adolescente, en el sentido de la protección, sino a que el adolescente sea consciente de la normatividad que ha infringido y el daño causado a su víctima y como consecuencia de ello repare el daño social causado, de manera responsable y con la comprensión de las consecuencias que generó su conducta. Este modelo se sustenta en la doctrina de la protección integral en tanto contempla el necesario componente de protección, para aquellos jóvenes que en general han tenido experiencias de vulneración de derechos y condiciones de exclusión social, pero también considera a los adolescentes como sujetos en desarrollo y no como objetos pasivos de una intervención institucional. En él la interacción articulada entre los procesos de la justicia, las acciones pedagógicas y la integración sostenida de los jóvenes a un contexto familiar y social favorables, es fundamental.

En el contexto de las prácticas institucionales y del sistema de atención en general, los paradigmas y modelos de la justicia penal de adolescentes no se dan de forma pura, sino que se articulan en sistemas híbridos con multiplicidad de tendencias, tensiones e intenciones en el proceso de su puesta en marcha. En Colombia se viene impulsando desde mediados de los 90<sup>10</sup>, el modelo restaurativo, pero la transformación de imaginarios de la sociedad en general y del sistema judicial en particular, que en la actualidad atraviesa un proceso de ajustes institucionales que muestran las aplicaciones de un modelo restaurativo presentado como el deber ser, en una estructura que ha crecido en el marco de la aplicación de un modelo tutelar que desde el 2006<sup>11</sup> empezó a ser sustituido en la norma, y que requerirá un tiempo más para que se consolide en el imaginario de los encargados de impartir justicia y formular las políticas públicas para esta población.

La formulación de las políticas públicas en el marco de algunos de estos contextos, dan cuenta de los imaginarios sobre las causas del problema y la forma en que la sociedad considera a sus NNA. En Colombia se han desarrollado programas de gobierno centrados en la represión de la delincuencia a través del fortalecimiento del aparato militar del Estado como elemento central para disminuir la delincuencia, y otros orientados a incrementar el acceso de la población a servicios de salud, educación, bienestar social, empleo, que buscan modificar las condiciones de vida y el contexto social de los sujetos, con el fin de subsanar así las deficiencias individuales y colectivas de la población y reducir los factores de riesgo que propician su vinculación con actividades delictivas.

Los fenómenos de violencia que ha enfrentado nuestro país han originado una serie de reacciones a favor de la represión del delito a través del aparato militar del Estado, lo cual ha contrastado con visiones basadas en la seguridad como resultado de la satisfacción de las necesidades básicas, en donde el delito no sea una consecuencia de las desigualdades sociales. No se debe desconocer en cada caso, que existen elementos de las dos visiones que pueden complementarse para dar mayor integralidad a la comprensión de la problemática y sus alternativas de solución.

Encontrar elementos de diferentes concepciones de seguridad que puedan complementarse resulta necesario para orientar la acción pública. Existen diversas razones e interpretaciones para que sectores de la sociedad se preocupen de los adolescentes infractores, en la mayoría de los casos se alude al interés por su bienestar, pero en muchos de ellos lo que se encuentra en realidad es una preocupación por la seguridad ciudadana, afectada por algunas de sus acciones, que atentan contra la integridad y tranquilidad de los ciudadanos. Aunque algunas explicaciones “pueden llegar a encuadrarse en una perspectiva de derechos, es el temor a los jóvenes lo que explica parte del tema” (Bonasso, 2005, p.473).

Las posiciones tradicionales que van desde la simple retaliación social hasta el más puro paternalismo procesal han mostrado su ineptitud para conjurar las múltiples formas que

---

<sup>10</sup> En 1994 se integró una Comisión Interinstitucional mediante Decreto Presidencial cuya tarea era actualizar el código del menor a los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. En 1999 la Defensoría del Pueblo con el apoyo de Unicef lideró una mesa de trabajo con el mismo objetivo.

<sup>11</sup> El código de infancia y adolescencia en su artículo 216, estableció que la Ley en lo relativo al sistema de responsabilidad penal de adolescentes, se implementaría de manera gradual, empezando el primero de enero de 2007 hasta su implementación total a partir del 31 de diciembre de 2009.

adoptan en la actualidad los conflictos de las niñas y niños con la sociedad en general. (Tejeiro, 2005, p.68):

En el ámbito del conflicto armado resulta aún más complejo determinar las condiciones de víctima y victimario de los adolescentes vinculados a grupos armados al margen de la ley, para quienes el Código de Infancia y Adolescencia establece algunos criterios diferenciales para su juzgamiento, asociados a los procesos de reinserción y reintegración<sup>12</sup>, que hacen parte de una problemática más especializada, cuya delimitación no corresponde al objetivo del presente documento, por lo cual no se ampliará la exposición sobre las diferencias, simplemente en la medida que sea vinculado a un proceso de responsabilidad penal, se entiende como parte de la población objetivo del presente análisis. Los siguientes modelos dan cuenta de la comprensión del menor de edad en diferentes momentos históricos, culturas y sociedades.

## 1.2.2 Contexto Normativo

El Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, es la norma colombiana sobre la cual se fundamentan las acciones y procedimientos para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como para su juzgamiento cuando infringen la ley penal<sup>13</sup> y contempla responsabilidades para el Estado, la sociedad y la familia, en la garantía y protección integral de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

La construcción del Código responde a un largo proceso de discusión, a partir del cambio en la comprensión del fenómeno de la delincuencia juvenil a nivel internacional, cuyos principios se establecen en tratados internacionales como las Reglas de Beijing de 1985<sup>14</sup> y las Directrices de Riad de 1990<sup>15</sup>, principalmente. Como consecuencia de los desarrollos a nivel internacional, se reformó el Decreto 2737 de 1989 conocido como Código del Menor, el cual orientó durante 17 años una cultura judicial respecto al juzgamiento de los adolescentes, enmarcado en el modelo tutelar, culminando al menos en el papel, en la promulgación de la Ley 1098 de 2006.

El cambio de paradigma fundamentalmente está basado en la transición del modelo tutelar al modelo restaurativo, lo cual supone un cambio en la concepción de los programas encaminados al restablecimiento de derechos y juzgamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal, por lo que se hace necesaria la transformación legislativa que esté acorde con las nuevas concepciones filosóficas frente a la concepción de la problemática, y las necesidades de esta población. A pesar de ello la

---

<sup>12</sup> El artículo 175 de la Ley 1098 de 2006 establece que, la Fiscalía General de la Nación podrá renunciar a la persecución penal, en los casos en que los adolescentes, en cualquier condición hayan hecho parte de grupos armados al margen de la ley, o hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas o en los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley. En la etapa de formulación del proyecto de ley, la Corte constitucional manifestó que la razón para el tratamiento de carácter especial y diferenciado se sustenta en la ratificación por parte del Estado colombiano de dos instrumentos jurídicos de derechos humanos: el convenio 182 de la OIT y el protocolo adicional a la convención de los derechos del niño, relativo a la participación de los niños en conflictos armados, los cuales por sí mismos exigen de los Estado la provisión de medidas especiales.

<sup>13</sup> Lo que significa que los procedimientos judiciales dirigidos a estos adolescentes hacen parte integral de la política de infancia y adolescencia en nuestro país

<sup>14</sup> Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores.

<sup>15</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil. Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

implementación ha sido difícil, como ocurre con diversas normas, su modificación no implica la transformación cultural y de las prácticas institucionales de los encargados de aplicarla o cumplirla, lo cual requiere ajustes paulatinos que se logran mediante procesos de formación y sensibilización especialmente.

### ▪ **Antecedentes de la Ley 1098 de 2006**

Para comprender los orígenes de esta transformación, es importante mencionar algunos momentos claves a partir de los cuales se empezaron a reconocer los derechos de la niñez en el mundo, desde la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959) que se constituye en el referente principal a partir del cual se impulsó el tema de la infancia en distintos escenarios y se expresó su derecho a recibir atención y protección adecuada por parte de las familias y comunidades, y a partir de entonces se ha constituido en el referente que fundamenta la formulación de normas que buscan garantizar criterios básicos al momento de establecer e implementar procedimientos para la atención psicosocial y el juzgamiento de los menores de edad.

En este contexto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1968, buscó limitar la acción de los estados frente al tipo de penas hacia los menores de edad estableciendo que no se impondría la pena de muerte para ellos, y en caso de reclusión, deberían estar separados de los adultos y ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible y tener en cuenta la importancia de estimular su readaptación social. Posteriormente como resultado de la permanente incidencia de los temas de la juventud durante la década de los 80 a nivel mundial en donde se visibiliza y se reconoce como una etapa inicial del desarrollo humano que requiere particular atención y asistencia para su desarrollo físico, mental y social, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba en 1985<sup>16</sup> las Reglas de Beijing, que se constituyen en el referente principal de las transformaciones a los sistemas de justicia en América Latina en la década de los 90, estableciendo orientaciones básicas de carácter general sobre la administración de justicia para los menores de edad y destacando nuevamente el papel de la política social en la prevención del delito y en la promoción del bienestar de los adolescentes. En 1990 las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil conocidas como las Directrices de Riad<sup>17</sup>, establecen la importancia de elaborar medidas de protección hacia las personas jóvenes quienes han sido abandonadas, descuidadas, abusadas o quienes se encuentran en situaciones marginales.

Como resultado de la normatividad internacional y las transformaciones legislativas que se venían desarrollando en Colombia en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, Colombia ratificó en 1991 la Convención Internacional de los Derechos de los Niños mediante la Ley 12 de 1991, e incluyó en la nueva Carta Política el principio de la protección integral de la niñez, declarando la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los de otros actores sociales, así como la necesidad de orientar su protección hacia aquellos grupos poblacionales más vulnerables<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Declarado mundialmente como el año internacional de la juventud

<sup>17</sup> Resolución 45/112 de 14 de diciembre de 1.990

<sup>18</sup> Personas que se encuentran en mayor medida expuestos a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden.

Los ajustes normativos no fueron inmediatos, a pesar de la nueva concepción de justicia juvenil basada en el modelo restaurativo, en Colombia se adoptó desde 1989 el Código del menor, que estaba sustentado en la doctrina de la situación irregular, es decir en el modelo tutelar. Fue necesario que pasara más de una década para que se diseñara y aprobara una normatividad ajustada a los principios de la justicia restaurativa y la doctrina de la protección integral, con el liderazgo de un grupo de entidades del gobierno, del Ministerio Público, del Sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, que se unieron en el 2002 con el propósito de construir de manera conjunta, un proyecto de ley integral para la infancia y la adolescencia en Colombia que permitiera actualizar el Código del Menor, y poner a tono la legislación sobre niñez en el país con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales de derechos humanos y los mandatos de la Constitución Política de 1991. Finalmente, durante el 2005 varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del orden nacional e internacional, se reunieron en mesas de concertación y estudio por temáticas a partir de las cuales se construyó un nuevo proyecto de ley que fue presentado en la Cámara de Representantes:

#### ▪ **Implementación del nuevo Código de Infancia y Adolescencia**

El 8 de noviembre de 2006 se promulgó el nuevo Código de Infancia y Adolescencia, que está organizado en III libros, el primero dedicado a la Protección Integral, es decir a garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, el segundo dedicado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, es decir al conjunto de procedimientos para el juzgamiento de los adolescentes que infringen la ley penal, en donde se definen su finalidad, principios, procedimientos aplicables y autoridades que intervienen y el tercero a la inspección, vigilancia y control del SNBF. El nuevo Código hace énfasis de la corresponsabilidad por parte de las entidades territoriales en la asignación de recursos y formulación de planes y programas orientados al restablecimiento de derechos de los NNA<sup>19</sup>, para lo cual deben prestar especial interés a la formulación de planes y proyectos orientados a ello, lo que implica por supuesto, destinar el presupuesto que permita cumplir con las responsabilidades que determina la Ley.

De acuerdo con la nueva norma, las medidas del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, tienen un carácter pedagógico<sup>20</sup>, específico y diferenciado con respecto al sistema de adultos, conforme a la protección integral. El SRPA hace parte integral de la Política de Infancia y Adolescencia e implica dos procesos paralelos y complementarios, un proceso judicial y uno de restablecimiento de derechos, los cuales son responsabilidad de las instituciones del orden nacional y territorial en el marco del principio de corresponsabilidad<sup>21</sup>. El proceso judicial se entiende como un proceso en el que se construye un sujeto de derechos, por lo cual avanza en la formación de un

---

<sup>19</sup> La Constitución Política de 1991 señala que los derechos de los niños son prevalentes y deben ser protegidos integralmente. Las entidades territoriales tienen la obligación constitucional y legal de ser corresponsables en esta materia

<sup>20</sup> No debe ser confundido con la oferta educativa durante la ejecución de la sanción, radica en el entendimiento de que existen otras formas de hacer justicia y de resolver los conflictos, de que los derechos de cada uno llegan hasta el momento en que se afectan los derechos del otro y, de que todo acto tiene consecuencias y, por tanto, se deben asumir las responsabilidades.

<sup>21</sup> El principio de corresponsabilidad, determina la concurrencia de diversos actores y actuaciones para evitar que el adolescente continúe en el delito.



ciudadano respetuoso de las normas de su sociedad, que comprende el daño que ocasiona su conducta.

La puesta en marcha de la Ley ha mostrado las dificultades propias de los ajustes normativos y cambio de cultura en la sociedad. Como resultado de ello el gobierno nacional determina la necesidad de formular en el año 2009 un documento CONPES<sup>22</sup>, en el cual se consignaron las reflexiones en torno a la implementación del SRPA y los compromisos de diversas entidades gubernamentales con el fin de fortalecer la oferta institucional para la atención del adolescente vinculado al mismo. Este documento parte de la identificación de las dificultades que enfrentan los programas del SRPA en términos de cobertura, calidad y pertinencia para asegurar el cumplimiento de las sanciones y el restablecimiento de derechos. Con fundamento en cada uno de estos problemas se elaboraron líneas de acción para abordar algunas dificultades, asignando responsabilidades a las entidades gubernamentales en relación con sus competencias y proponiendo acciones concretas para que el Estado avance en el mejoramiento de las condiciones para la atención de los adolescentes en conflicto con la Ley Penal entre el 2010 y el 2013.

El Código de Infancia y Adolescencia define como políticas públicas de infancia y adolescencia el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y la familia, para garantizar la protección integral de NNA, señalando como responsables del diseño, ejecución y evaluación de las mismas en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, al Presidente, los gobernadores y los alcaldes.

Las doctrinas de infancia del siglo XXI han hecho un llamado al mundo entero a reflexionar en torno a las políticas públicas desarrolladas a favor de la atención integral de la primera infancia, coincidiendo en que “la inversión en su atención supone a largo plazo grandes retornos económicos (ahorros en salud, criminalidad, formación de capital humano), y la creación y fortalecimiento del capital social” (SED, 2012, p.55). Aunque las políticas públicas no se circunscriben a las normas, éstas pueden ser el punto de partida o de llegada para la implementación de las mismas. Como plantea Alvarez-Correa, et al. (2007): “El diseño y la elección política de introducir un nuevo Código para niños y adolescentes en Colombia, después de más de 10 años de esfuerzos, debe ser considerado como una acción directamente generadora de política pública que deberá generar cambios en distintos niveles, conceptual, cultural e institucional” (p. 158).

En este sentido, el nuevo Código soporta las acciones gubernamentales desarrolladas hasta el momento para formular o implementar una política pública para adolescentes en conflicto con la ley penal en general y para la formulación de una política de atención educativa en particular. La postura actual dominante en el marco del modelo restaurativo, paradigma que domina actualmente en la comprensión de la responsabilidad penal de menores de edad en América Latina, es que “la protección de la infancia debe darse desde una política social básica que garantice la realización material de los derechos prevalentes (...), así preservar la escolaridad, la familia y el entorno vital del juvenil será la meta inmediata” (Catedra Ciro Angarita por la Infancia, 2002, p.9). Las políticas públicas que puedan orientar el desarrollo de programas y proyectos para atender esta problemática deberán considerar los diferentes planteamientos, sobre la base de que se

---

<sup>22</sup> CONPES 3629 del 14 de diciembre de 2009.

requieren desarrollar estrategias complementarias y coherentes con los principios de un estado social de derecho como el nuestro y las normas internacionales ratificadas por Colombia para el juzgamiento de menores de edad. Así mismo corresponde al gobierno, articular los esfuerzos de diferentes entidades gubernamentales con el fin de generar propuestas integrales que ofrezcan oportunidades reales de cambio a los adolescentes y sus familias.

## **2 Caracterización de los adolescentes infractores de la ley penal en Bogotá**

Con el fin de conocer algunas particularidades del SRPA en Bogotá y los adolescentes en conflicto con la ley penal que permita apoyar cualquier propuesta de política pública, se presentan datos recopilados durante el periodo 2012 y 2013 por algunas entidades gubernamentales principalmente el ICBF, que permiten establecer comparaciones con respecto a la problemática a nivel nacional y distrital, a través de información sobre delitos cometidos por los adolescentes, el fenómeno de la reincidencia, sus principales derechos vulnerados y una revisión a lo que ocurre con respecto a la atención educativa en Bogotá. Adicionalmente se presentan datos sobre temas presupuestales, con el fin de comprender el nivel de gasto orientado al SRPA.

Desde la implementación del nuevo modelo de responsabilidad penal para adolescentes, las entidades del Sistema han venido consolidando información que permite evidenciar algunos elementos característicos de la problemática, sin embargo la información no es homogénea en todas las entidades tal como lo reconoce el documento CONPES 3629 por lo cual se privilegian los informes oficiales del ICBF como entidad responsable del SNBF, que se complementan con algunos datos de la Secretaría de Gobierno de Bogotá para el tema educativo especialmente.

Aunque las cifras difieren dependiendo el estudio y la entidad que las consolida como se muestra posteriormente, en términos generales se observa que más del 50% de adolescentes en conflicto con la ley penal se encuentran desescolarizados, presentan una alta reincidencia en la comisión de delitos superior al 20%, una de sus principales problemáticas asociadas a esta población es el consumo de SPA en una cifra cercana al 90%. Las principales infracciones por las que ingresan al SRPA es el hurto y el tráfico y porte de estupefacientes que suman un 70% a nivel nacional y distrital y en cuanto a las sanciones impuestas con respecto al total de adolescentes sancionados, a la mayoría de ellos, el 62.6%, se les impuso una medida no privativa de la libertad.

### **2.1 Ingresos y reincidencia**

De acuerdo con reportes del ICBF, desde el 2007 hasta el 2013 se habían registrado 145.285 casos de adolescentes que fueron capturados por cometer alguna infracción a la ley penal colombiana, de los cuales 25,3% (36.695) se registraron en Bogotá. Tanto a nivel nacional como distrital, los casos han aumentado de manera constante desde el 2007 y la reincidencia ha tenido un comportamiento constante cercano al 20%.

La población total estimada para el 2013 en Colombia era de 47.121.090<sup>23</sup> de los cuales el 7,6% (3.352.675) correspondía a personas entre los 14 y 17 años de acuerdo con las proyecciones del DANE.

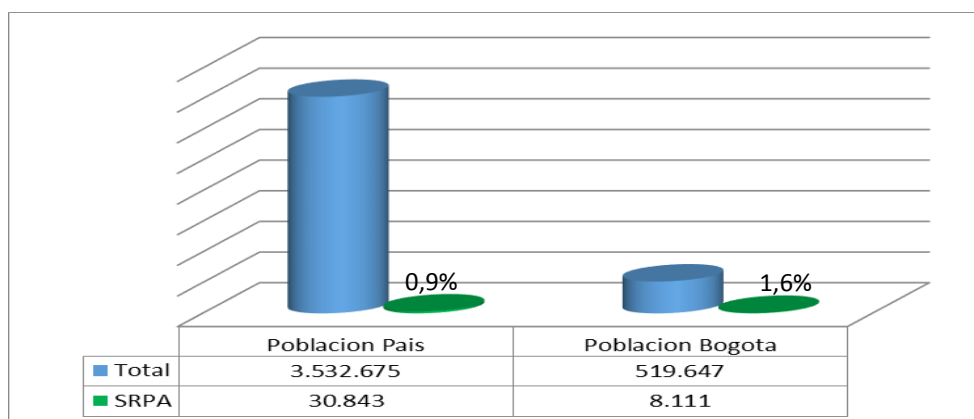
**Tabla 1.** Estimación población adolescente País / Bogotá 2012-2013

| Entidad | Rango      | 2012       |            |            | 2013       |            |            |
|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|         |            | Total      | Hombres    | Mujeres    | Total      | Hombres    | Mujeres    |
| País    | Total      | 46.581.823 | 22.997.087 | 23.584.736 | 47.121.089 | 23.264.039 | 23.857.050 |
|         | 14-17 años | 3.532.675  | 1.807.148  | 1.725.527  | 3.511.503  | 1.794.609  | 1.716.894  |
| Bogotá  | Total      | 7.571.345  | 3.653.868  | 3.917.477  | 7.674.366  | 3.706.165  | 3.968.201  |
|         | 14-17 años | 519.647    | 263.724    | 255.923    | 514.612    | 261.209    | 253.403    |

Fuente: DANE: Estimaciones de Población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 Nacional, Departamental y Municipal por sexo y edades simples de 0 a 26 Años. Consulta realizada el 19 de agosto de 2014.

Los casos registrados en el 2013 de ingresos al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Bogotá equivalen al 1,6% del total de adolescentes, mientras que a nivel nacional equivalen al 0,9%<sup>24</sup>.

**Figura 1.** Comparativo total adolescentes VS ingresos 2013



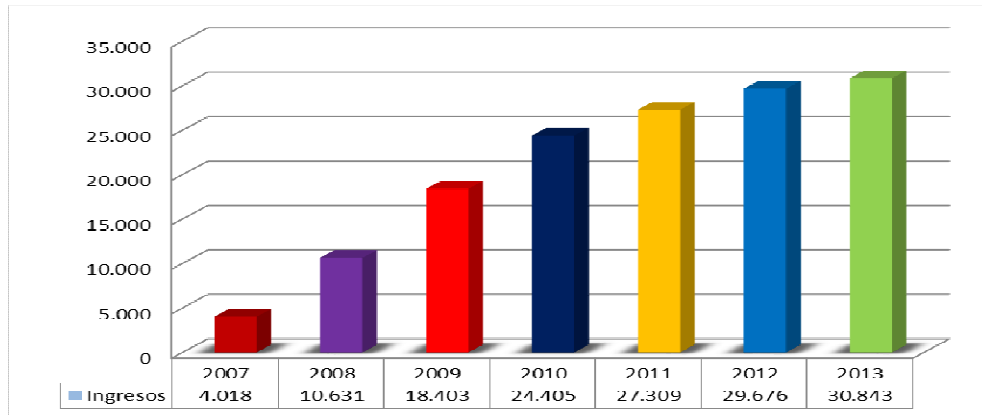
Fuente: ICBF - Informe mensual diciembre de 2013 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

Las cifras se presentan por casos y no por personas, por cuanto un adolescente puede representar dos o más ingresos y cada uno de ellos se registra por separado. Teniendo en cuenta que no se puede establecer si la reincidencia fue en el mismo periodo de tiempo, no resulta posible restar el número de reincidencias al total de ingresos para determinar la cantidad de adolescentes que ingresaron en un periodo de tiempo al SRPA.

<sup>23</sup> Información registrada en el siguiente enlace: [www.banrep.gov.co/es/poblacion](http://www.banrep.gov.co/es/poblacion), según información del DANE.

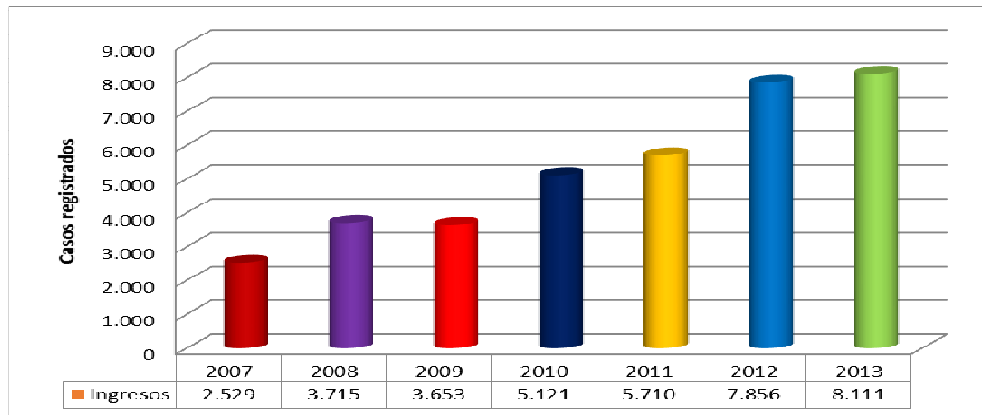
<sup>24</sup> “(...) a pesar de la dimensión cuantitativa reducida de los niños infractores comparada con otras categorías (niños abusados sexualmente, niños maltratados, niños sometidos al trabajo precoz, etc.), estos adolescentes tienen un carácter contaminante negativo sobre el conjunto de las políticas sociales. Y de nuevo la experiencia demuestra que quien no resuelve este problema acaba contaminando negativamente el resto de las políticas sociales” (Cátedra Ciro Angarita por la Infancia, 2002, p.27).

**Figura 2.** Ingresos SRPA 2007-2013 / Total país



Fuente: ICBF - Informe mensual diciembre de 2013 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

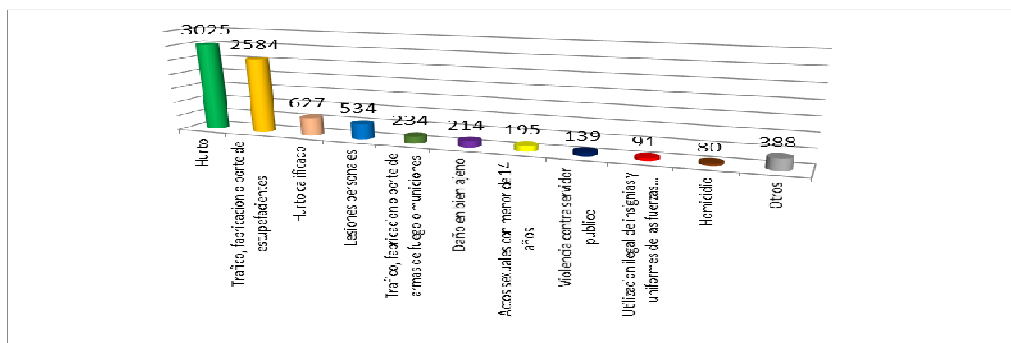
**Figura 3.** Ingresos SRPA 2007 - 2013 / Total Bogotá



Fuente: Defensorías de Familia Puente Aranda del SRPA, Compilado En El Documento "Valija Estadística" Corte 31/12/2013

Entre los casos registrados, se encuentran delitos considerados de mayor o menor gravedad y son clasificados de acuerdo con categorías definidas previamente por su relación con el hecho. La figura 4 muestra las principales infracciones cometidas durante el 2013.

**Figura 4.** Delitos SRPA Bogotá 2013



Fuente: Defensorías de Familia Puente Aranda del SRPA, Compilado En El Documento "Valija Estadística" Corte 31/12/2013

De los 8.111 casos registrados en el 2013 en Bogotá, 37,3% (3.025) de los ingresos fueron por hurto y 31,9% (2.584) por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes<sup>25</sup>, El 1% (80) corresponde a homicidios. En cuanto a la distribución por género, se encuentra que el 84% (6.813) de las infracciones fueron cometidas por hombres y el restante por mujeres. Estas cifras muestran una tendencia similar en cuanto a los delitos de mayor ocurrencia entre los adolescentes durante el 2011 y 2012.

**Tabla 2.** Delitos de mayor ocurrencia SRPA 2011-2012

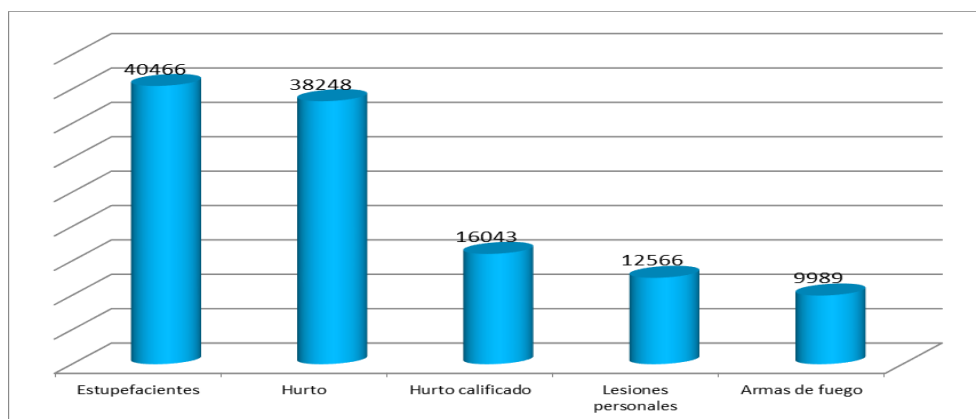
| Delito   | 2011 | 2012 |
|--|------|------|
| Hurto  | 40%  | 38%  |
| Trafico Fabricación o porte de estupefacientes | 31%  | 31%  |
| Homicidio                                      | 0.9% | 0.8% |

**Tabla 3.** Comisión de delito por genero 2011-2012

| Genero  | 2011 | 2012 |
|---------|------|------|
| Hombres | 87%  | 85%  |
| Mujeres | 13%  | 15%  |

A nivel nacional los primeros delitos por los que han ingresado los adolescentes entre el 2007 y 2013 son iguales a los registrados para los últimos tres años en Bogotá, con la diferencia de que el primer lugar en el país no es por hurto como ocurre en Bogotá, sino por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Los homicidios en este caso ascienden a 3.020 casos que representan el (2.1%) del número de ingresos a nivel nacional, cifra que duplica en términos porcentuales los casos presentados en Bogotá (0.8%) durante el 2013 por el mismo delito, considerado como uno de los más graves.

**Figura 5.** Ingresos por tipo de delito 2007 - 2013 / Total país



Fuente: ICBF - Informe mensual diciembre de 2013 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

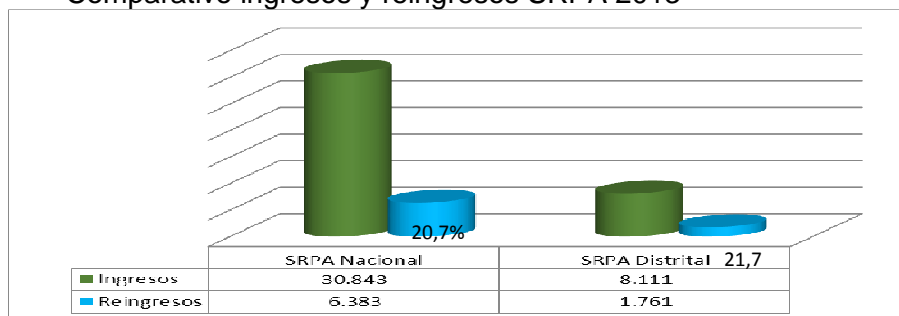
<sup>25</sup> Esta clasificación resulta compleja por cuanto la gravedad de la conducta delictiva es distinta si se trata de un fabricante, de un expendedor o de un consumidor.

Los casos más graves como el homicidio y otros delitos contra la integridad física cometidos por adolescentes, son la excepción y no la regla<sup>26</sup> como pretende mostrarse en algunos medios de comunicación, lo cual debe orientar la intervención del Estado hacia un tipo de atención de la problemática distinta a la que resultaría en caso de que estos delitos graves fueran la mayoría.

La información sobre la reincidencia es importante en el análisis de esta problemática por cuanto este indicador puede dar muestra de los éxitos o fracasos de los programas dirigidos a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal. En palabras de Agudelo & Arrieta (2001) la repetición de las conductas delictivas, se convierte en un criterio central para medir el éxito o fracaso de la organización social, de los sistemas penales y penitenciarios, como también la efectividad de los programas establecidos para reeducar a los menores infractores que dicha organización social propone. Para el 2013, el 21.7% (1.761) de casos registrados en Bogotá fueron identificados como reincidentes, información similar a los casos registrados en el país que equivalen al 20.7% (6.383)<sup>27</sup>.

Para el periodo de 2012, “en Bogotá se registraron 1.837 reingresos que corresponden al 24.2% del total de las entradas de este periodo” (Secretaria de Gobierno Distrital, 2012, p.110). Estas cifras obligan a pensar en las causas de la reincidencia para la formulación de políticas que mitiguen el fenómeno, teniendo en cuenta que uno de los objetivos principales del nuevo Sistema es la resocialización de los adolescentes<sup>28</sup>, para lo cual es fundamental la articulación institucional de las entidades gubernamentales. Como lo afirman Alvarez-Correa, Mendoza, & Gonzalez (2010): “lograr un oportuno fortalecimiento institucional permite un importante paso para reducir la elevada reincidencia de los adolescentes por medio de una adecuada reinserción social” (p. 14).

**Figura 6.** Comparativo ingresos y reingresos SRPA 2013



Fuente: ICBF - Informe mensual diciembre de 2013 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

<sup>26</sup> De acuerdo con el documento Adolescentes en Conflicto con la Ley elaborado por el ICBF en diciembre de 2012, “los delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual (Art.205 hasta el Art. 219a), es decir, los delitos contra la integridad física y moral de las personas, ocurren con una frecuencia mucho menor, correspondiendo, al 4,7% del total de delitos cometidos por los adolescentes, hombres y mujeres, durante el año de 2012 (hasta septiembre)”.

<sup>27</sup> No existe información sobre el periodo en que cometió la infracción anterior, con lo cual no se puede determinar en qué medida el número de reincidencias disminuye el número de personas que realmente ingresaron al Sistema en un año determinado.

<sup>28</sup> Entendida como su desvinculación de las actividades delictivas como resultado de la comprensión del daño causado para que no repita su conducta. No obstante debe tenerse en cuenta que de acuerdo con testimonios de algunas personas entrevistadas y documentos revisados, algunos adolescentes ya han definido su intención de continuar en la carrera delictiva, por lo cual ningún programa que se diseñe logrará el cambio de su actitud.

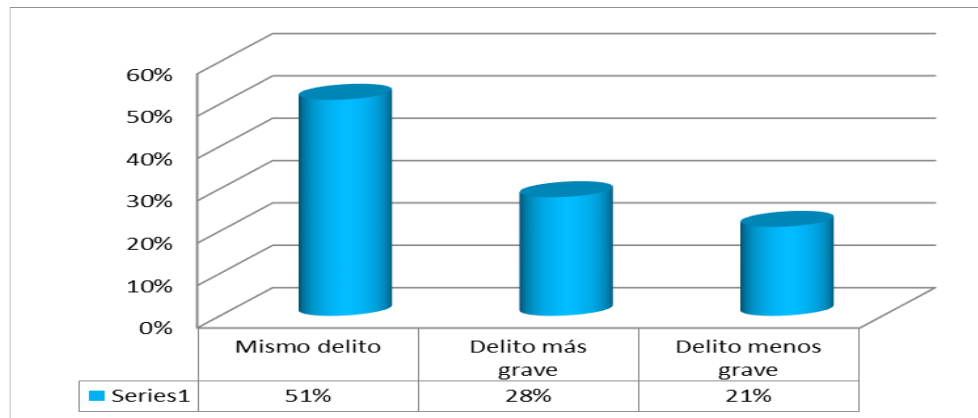
A nivel nacional la reincidencia en los años 2012 y 2013 presenta el mismo comportamiento:

**Tabla 4.** Ingresos y reingresos 2012-2013 / Total país

| Año  | Ingresos | Reingresos | %     |
|------|----------|------------|-------|
| 2012 | 29.676   | 6.109      | 20,6% |
| 2013 | 30.843   | 6.383      | 20,7% |

Otra información significativa en torno a la reincidencia, es el tipo de delitos por los que reingresan los adolescentes al SRPA. De acuerdo con la Secretaría de Gobierno Distrital (2012): “existe una tendencia a especializarse en un tipo de delito, el 51% de los reingresos son por el mismo delito” (p.111).

**Figura 7.** Reingresos comparados con ingreso anterior - Bogotá 2012



Fuente: ICBF – Informe Consolidado Calculos CEACSC – Secretaría Distrital de Gobierno

A pesar de que las cifras estadísticas registran una cifra del 21%, la percepción de “los funcionarios judiciales y los profesionales en términos generales vinculados al SRPJ, consideran que el 64,28% de los jóvenes asignados a sus respectivos despachos reinciden en el delito” (Álvarez-Correa, et al., 2010, p.33).

## 2.2 Sanciones

El tipo de sanciones aplicables a los adolescentes deben estar relacionadas con el delito cometido y su reincidencia, para ello el código de Infancia y Adolescencia contempla 6 tipos de sanciones, enfatizando que el fin primordial de las mismas es el carácter pedagógico y restaurativo. Algunas sanciones implican la privación de la libertad del adolescente y las otras corresponden a sanciones que se cumplen en libertad.

- La 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.

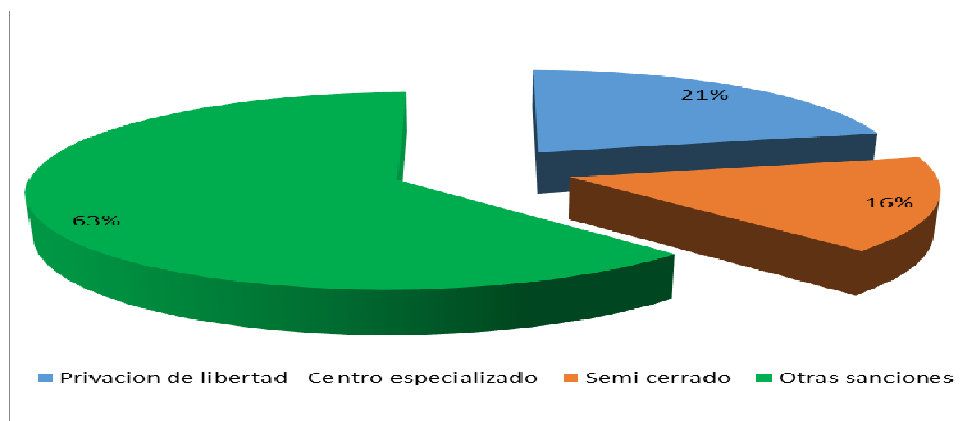


- La imposición de reglas de conducta: Es la imposición por la autoridad judicial al adolescente de obligaciones o prohibiciones para regular su modo de vida, así como promover y asegurar su formación
- La prestación de servicios a la comunidad: Es la realización de tareas de interés general que el adolescente debe realizar, en forma gratuita,
- La libertad asistida: Es la concesión de la libertad que da la autoridad judicial al adolescente con la condición obligatoria de someterse a la supervisión, la asistencia y la orientación de un programa de atención especializada
- La internación en medio semi-cerrado: Es la vinculación del adolescente a un programa de atención especializado al cual deberán asistir obligatoriamente durante horario no escolar o en los fines de semana.
- La privación de libertad en centro de atención especializado: Por regla general solo puede aplicarse a los adolescentes entre 16 y 17 años. Para aquellos entre 14 y 15 años aplica cuando sean hallados responsables de homicidio doloso, secuestro o extorsión, en todas sus modalidades.

Cuando el adolescente ingresa al SRPA inicia un proceso judicial referente a la sanción y un proceso administrativo referente al restablecimiento de sus derechos, es importante tener en cuenta que no todos los adolescentes que ingresan al SRPA afrontan un proceso judicial, ya que a criterio del juez no lo amerita, ni todos los que afrontan el proceso judicial son sancionados.

Entre los casos que tuvieron proceso judicial (118.239) correspondientes al 83.8% del total de ingresos reportados entre 2007 y 2013 a nivel nacional (145.285), el 31.2% (43.929) tuvo alguna sanción de las contempladas en el Código de Infancia y Adolescencia. Entre quienes fueron sancionados, el 21,6% (9.491) tuvo una medida de privación de la libertad en centro especializado, el 15,76% (6.926) una medida de medio semi-cerrado, y los restantes 62.6% afrontaron una sanción en medio abierto, es decir que no fueron internados en ningún centro institucionalizado.

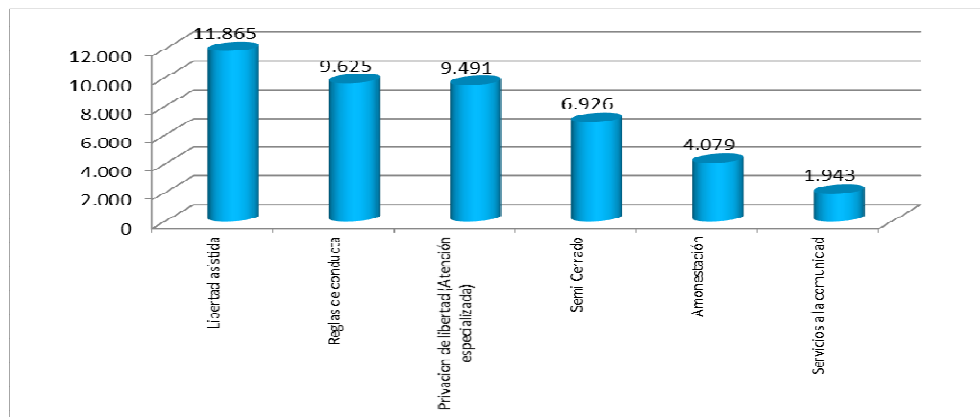
**Figura 8.** Sanciones SRPA 2007 - 2013 por porcentaje / Total país



Elaborado por el autor

Si se tiene en cuenta cada una de las sanciones, a nivel nacional se encuentra la siguiente distribución:

**Figura 9.** Tipo Sanción SRPA 2007 - 2013 / Total país



Fuente: ICBF - Informe mensual diciembre de 2013 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

Algunos casos que ingresan al SRPA corresponden a adolescentes menores de 14 años o que ya han cumplido su mayoría de edad, debido a la dificultad de determinar con certeza su edad al momento de la captura<sup>29</sup>.

El reto del SRPA es el seguimiento de las sanciones, en el marco del sentido pedagógico de la sanción, pues de lo contrario se constituyen en sanciones punitivas que castigan al adolescente, pero no le hace reflexionar sobre el daño causado con su conducta. Adicionalmente el seguimiento permite evitar la evasión de los adolescentes de los programas a los que se encuentran vinculados ya que en muchos casos no culminan su sanción, esta situación es presentada por Álvarez-Correa, Mendoza, Rodríguez, & Parra (2009):

Los equipos psicosociales adscritos a las defensorías de familia, a los Centros de Servicios Judiciales y a las instituciones, concuerdan en sus observaciones al indicar que la mayoría de los adolescentes que llegan al SRPA son itinerantes. Muchos se desaparecen con facilidad, burlando la ley, incumpliendo las medidas impuestas. Frente a este fenómeno no se han tomado medidas claras al respecto, ya que no se cuenta con un control y seguimiento que permita optimizar el sistema y hacer de la justicia de adolescentes algo eficaz y oportuno, que redunde en su beneficio. (p. 32).

<sup>29</sup> Luego de la depuración de la información, el número de casos efectivamente correspondiente a adolescentes, es decir personas entre 14 y 17 años disminuye un poco, con respecto a los ingresos totales registrados desde el inicio del Sistema hasta el 2013, el 97,1% (141.014) corresponden a personas entre 14 y 17 años.

## 2.3 Derechos vulnerados

Entre las características comunes de los adolescentes en conflicto con la ley penal se encuentra que han sido víctimas de la vulneración de uno o varios derechos durante su infancia y han consumido sustancias psicoactivas en su gran mayoría. “Los jóvenes vinculados a procesos penales, han sido sujetos de vulneración de derechos fundamentales de forma reiterativa. Esto ha afectado su desarrollo psíquico y con ello su salud mental” (Alvarez-Correa, Mendoza, Rodríguez, Parra, & Corzo, 2008, p.193).

En términos generales, los adolescentes no están recibiendo la atención en salud, educación, ni la garantía del restablecimiento de sus derechos de manera oportuna a pesar de que el artículo 18 del Código de Infancia establece que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, esta situación está relacionada con el nivel socioeconómico al cual se pertenece, en tanto los recursos económicos determinan el acceso en mayor o menor medida a servicios oportunos y de calidad.

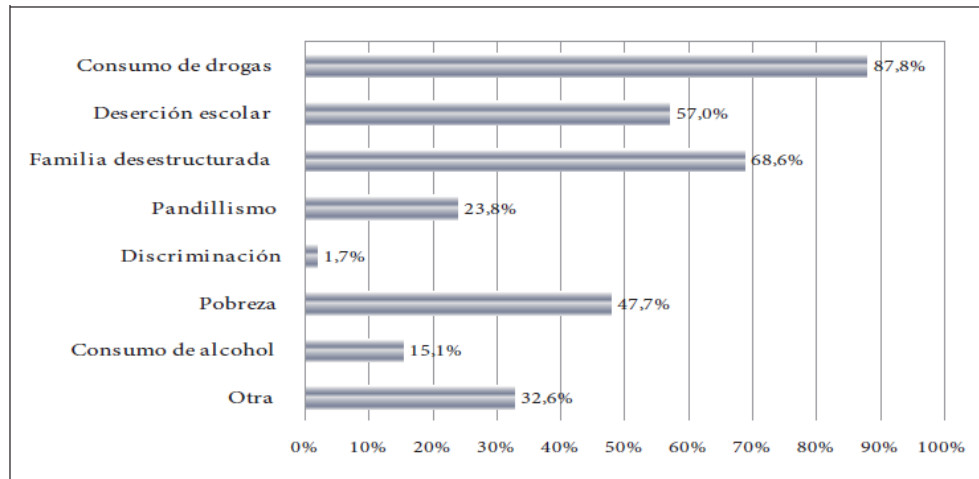
El consumo de SPA es uno de los principales aspectos que afecta a los adolescentes en conflicto con la ley penal, el cual se produce en la mayoría de las ocasiones como resultado de la falta de protección, cuidado, afecto, al interior de la familia. Es frecuente encontrar en el relato de los jóvenes judicializados, la sensación de no ser aceptados ni amados, es decir de no corresponder a un plan, convirtiendo su existencia en algo obligado e impuesto para sus padres y familiares. (Alvarez-Correa et al., 2008, p.175). A pesar de lo anterior “(..) en el 45.45% de los distritos visitados no existe ningún tipo de programas de intervención en contra de la drogadicción” (Álvarez Correa et al., 2010, p. 59). De hecho pareciera que ni siquiera hace parte de los principales problemas identificados en el diagnóstico por parte del gobierno nacional, como se evidencia en la ausencia de propuestas de política pública en este sentido en el documento CONPES 3629 de 2009.

De acuerdo con Alvarez-Correa et al. (2007), entre las características asociadas a los adolescentes en conflicto con la ley penal están: (p.101-103).

- 89% carencias afectivas.
- 41% de los infractores han tenido en algún momento vida de calle.
- De quienes consumen sustancias psicoactivas el 50% son policonsumidores.
- 33% fueron trabajadores infantiles.
- 15% delinque para mantener su consumo de SPA
- 15% delinque como medio de subsistencia, lo cual se incrementa al 44% cuando son adultos.
- Presentan un déficit promedio de seis años escolares.
- La salud mental de los niños y jóvenes infractores resultó ser alterada en el 29% de los casos.

Un estudio realizado 3 años después muestra la siguiente información:

**Figura 10.** Problemáticas sociales que afectan a los jóvenes en el municipio



Fuente: Libro Pantalones Cortos y mochilas rotas p.59

En relación con la atención educativa, la falta de escolarización o la deserción no corresponde solamente a un déficit de la oferta como podría pensarse, en muchos casos existe desinterés por parte de los adolescentes y sus familia en el estudio, por no considerarlo prioritario para resolver sus problemas fundamentales y de corto plazo, en palabras de Álvarez Correa et al. (2010):

(..) los adolescentes no quieren o no pueden estudiar. En el primer caso, no se les puede obligar "... Mi viejo a mí no me gustan los libros, me gusta la plata, me gusta trabajar" (joven infractor), así que es importante procurar hallar alternativas en ese sentido. (...) los motivos por los cuales muchos no acuden a las aulas son múltiples (recursos económicos, ausencia de alternativa, deseo de estudios técnicos, etc.), de ahí la necesidad de pensar en diferentes direcciones de manera simultánea. Hoy día el diseño de la educación no puede reducirse al cumplimiento de los niveles primarios y secundarios. (p.58).

Un fenómeno que genera la vulneración de varios derechos es el desplazamiento, al aumentar la vulnerabilidad de las familias debido al desarraigo que han sufrido de su territorio que produce traumas psicológicos y dificultades económicas difíciles de superar sin el apoyo de otras personas o instituciones. Los desplazados han tenido que abandonar su tierra y lo que en ella tenían garantizado como la vivienda, su fuente de ingresos y el estudio, entre otras.

Se estima que de las aproximadamente un millón novecientos mil personas que fueron desplazadas por la violencia entre 1985 y 1999 (en quince años), un 58%, es decir, más de un millón cien mil, eran niños y niñas expulsados de sus pequeñas parcelas familiares y al llegar a otros municipios con el trauma del asesinato de sus familias, o de amenazas de muerte, o de reclutamiento, continúan enfrentando las graves secuelas físicas y

sicosociales que conlleva el tener que ubicarse en condiciones de hacinamiento, empleo y aguda marginalidad social de sus familias, ambiente proclive a su reclutamiento por la delincuencia (Cátedra Ciro Angarita por la Infancia, 2002, p.17).

Es necesario realizar acciones encaminadas al restablecimiento de derechos a través de la formulación y ejecución de políticas públicas que por una parte actúe sobre las consecuencias del problema, y por otra contribuyan a prevenir la vulneración de los derechos que en muchas ocasiones son la razón para que un adolescente infrinja la ley. Para ello es importante hacer alusión a los factores de riesgo y de protección que han sido identificados, sin dejar de tener claridad que no todos actúan de la misma manera sobre una persona. “Las vivencias de cada individuo desde el nacimiento son procesadas con distinta suerte, de acuerdo con la madurez, el interés y la naturaleza de los hechos” (Alvarez Correa et al., 2010, p.24).

### 2.3.1 Factores de riesgo y protectores

En las medidas que toman los jueces y los defensores de familia con respecto a cada adolescente, deben tener en cuenta los factores de riesgo y protectores que tienen cada uno de ellos, lo cual da una idea de las posibilidades de reincidencia y superación de sus actitudes. Estos factores tienen que ver por supuesto con las condiciones familiares y de contexto que tiene cada adolescente. De acuerdo con (Alvarez-Correa et al., 2007, p. 138) se identifican los siguientes factores de riesgo para que los adolescentes se vinculen y reincidan en la vida delictiva, así como los factores protectores para evitarlo:

**Tabla 5.** Factores de riesgo para la comisión de delitos en adolescentes

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| Factores individuales                 | Bajo coeficiente intelectual, pobre capacidad de resolución de conflictos, hiperactividad, temperamento difícil en la infancia |
| Factores familiares                   | Baja cohesión familiar, padres con enfermedad mental, estilos parentales coercitivos, ambivalentes o permisivos.               |
| Factores ligados al grupo de pares    | Pertenencia a grupos de pares involucrados en actividades riesgosas (comportamiento delictivo, consumo de drogas)              |
| Factores escolares                    | Bajo apoyo del profesor, alienación escolar, violencia escolar   |
| Factores sociales o comunitarios      | Bajo apoyo comunitario, estigmatización y exclusión de actividades comunitarias  |
| Factores socioeconómicos y culturales | Vivir en condición de pobreza, barrio de procedencia   |

**Tabla 6.** Factores protectores para evitar la conducta delictiva

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Cualidades internas     | Habilidades sociales y habilidades de solución de problemas, conciencia crítica, autonomía, sentido de propósito |
| Cualidades del contexto | Relaciones sociales preocupadas, altas expectativas, oportunidades de participación significativa                |

Entre los factores de riesgo, los familiares son referidos con insistencia por las personas que interactúan con estos adolescentes en el proceso judicial y de restablecimiento de derechos como se verá con mayor detalle más adelante, en la alusión a las familias disfuncionales. “Llama la atención la proporción de padre ausente 45%, y un 18% de madres ausentes, junto con la ausencia de normas en casa, en un 76%” (Alvarez-Correa et al., 2007, p.76). Estos factores son considerados en la formulación de las políticas

públicas sociales, aunque debe tenerse en cuenta que no se pueden establecer recetas mágicas, útiles para todos por igual, ya que la mezcla de condiciones familiares y del contexto son diversas en cada adolescente.

El ámbito educativo es generador de muchos factores protectores, sin desconocer que a veces este contexto escolar afectado por las problemáticas sociales que llegan a ella, representa también factores de riesgo que pueden llegar a incidir negativamente en los adolescentes. A pesar de ello, la educación aporta principalmente en la transformación positiva de prácticas sociales que favorecen la convivencia ciudadana, cuyo éxito depende también del impulso y complemento que tenga este discurso en el entorno familiar, “es parte del conocimiento científico y el conocimiento popular que la educación se constituye como uno de los más importantes factores que componen la prevención social del delito” (Rojas, 2012, p.2)

Los factores protectores están asociados a los contextos y oportunidades que tenga un NNA, si bien algunos contextos por sus condiciones y características son propicios para impulsar la ocurrencia de acciones delictivas, depende mucho también de las alternativas que tengan en un mismo contexto las personas para optar por opciones legales. En este sentido Paula Moreno<sup>30</sup> (citada en Escobar, 2014), considera que:

(...) en Buenaventura, en Quibdó, puede llegar a haber un 70% de los jóvenes sin nada que hacer. Uno, no necesita hacer un análisis, se para en Quibdó y no hay absolutamente nada que hacer, no hay una cancha, no hay una obra significativa, no hay trabajo, ni sector privado. Entonces un joven, sea estrato 1 o 6 en Bogotá o en Quibdó, sin nada que hacer, es un riesgo inminente. Ahora de un muchacho en el Pacífico, con una cantidad de carencias en su casa, que no tiene empleo, que la universidad no es la mejor y encima son poquitos los que alcanzan a entrar, en un territorio donde llega siempre lo ilegal más rápido que lo legal, porque lo ilegal sí sabe dónde están los muchachos y sabe qué ofrecerles, ¿qué se puede esperar?”.

## 2.4 La atención educativa

El artículo 177 del Código de Infancia y Adolescencia, establece que para la aplicación de todas las sanciones la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo, el Defensor de Familia o quien haga sus veces deberá controlar el cumplimiento de esta obligación y verificar la garantía de sus derechos.

Como se reconoció en el Documento CONPES 3629 de 2009, “(...) no se cuenta con una línea de base y/o caracterización del perfil educativo de las y los adolescentes vinculados al SRPA (...). Se hace necesario avanzar para superar este vacío, de manera que se pueda dar una oferta educativa pertinente y garante de los derechos del adolescente”. El mismo documento señala que “No existe una valoración integral a la luz del SRPA de la oferta de servicios que presta el operador, su calidad y pertinencia. Por lo pronto, el ICBF ha identificado dificultades en la prestación del servicio educativo y de salud”. Luego de varios años de elaborado el documento, varias de estas dificultades aún persisten.

De acuerdo con un estudio elaborado por la Universidad Externado de Colombia se concluye que en muchas de las historias de los jóvenes, la expulsión o deserción de la

---

<sup>30</sup> Ex ministra de Cultura de Colombia durante el periodo 2008-2012

escuela y su vinculación a grupos callejeros marcó el comienzo de su actividad delictiva. “Una vez que el joven aprende que la infracción le posibilita dinero fácil y rápido no está más dispuesto a aceptar un trabajo rutinario y mal remunerado ni a regresar a la escuela” (Universidad Externado de Colombia, 1997, p.35). Según la Encuesta de Calidad de Vida, la población en edad escolar (entre 5 y 16 años) que no asiste a la educación pasó de 740.590 a 683.603, entre 2012 y 2013, a nivel nacional<sup>31</sup>. En el grupo de 6 a 10 años la migración y la falta de dinero para sufragar los costos educativos constituyen las razones principales para no estudiar<sup>32</sup>. Para la población entre 11 y 16 años las dos principales razones son la falta de interés y de gusto por el estudio y la falta de dinero o los costos educativos elevados (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2014). De acuerdo con la SED (2012):

Con sus ingresos propios la mayoría de personas de Bogotá no puede pagar la educación y además no cuenta con ciertas condiciones familiares y de entorno propicias al desarrollo educativo. Adicionalmente, aunque puedan acceder a la educación, existen condiciones que estimulan la deserción de los estudiantes como la necesidad de complementar ingresos trabajando, ofrecer apoyo en las labores domésticas del hogar, no contar con el dinero requerido para cubrir los costos adicionales de la educación como el transporte o la compra de útiles escolares, una opinión que percibe poco útil el estudio para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas (...)” (p.35).

Bogotá se ha constituido en la entidad territorial que mayor cantidad de población en situación de desplazamiento, desvinculada de grupos armados o desmovilizada, acoge en el país, y la Secretaría de Educación del Distrito ha incrementado año tras año la vinculación y permanencia de estudiantes en esta situación, brindando una atención integral. Al inicio de la Administración Bogotá Positiva, en el año 2008, se registraron 23.258 estudiantes y para el año 2011 la atención fue de 36.758 (de los cuales 35.888 corresponden a hijos de familias desplazadas), un incremento del 58,1%” (p.32).

Con respecto a los adolescentes en conflicto con la ley penal, no existe un sistema de información que permita determinar con certeza su vinculación a procesos educativos. En algunos casos las cifras con respecto a la escolaridad de los adolescentes son obtenidas de acuerdo con los testimonios de ellos mismos al momento de su captura, lo cual no resulta confiable, ya que algunos de los casos que aseguran estar estudiando lo hacen para evitar ser remitidos al sistema educativo, o con la idea de que el juez les impondrá una sanción menor si se encuentra estudiando.

En marzo de 2009, la SED realizó un cruce de información entre las bases de datos del ICBF Regional Bogotá<sup>33</sup>, y la del Sistema de Matrícula de Bogotá, cuyo resultado arrojó que de 3.275 niños, niñas y adolescentes registrados en esa base de datos como infractores de la Ley Penal, tan solo 466 aparecían en la matrícula oficial de Bogotá, lo

---

<sup>31</sup> La demanda potencial del sector educativo está determinada por la Población en Edad Escolar (PEE), es decir niñas, niños y adolescentes entre los 5 y 16 años a quienes constitucionalmente les asiste y cubre el derecho a acceder a la educación, y que por tanto solicitan o deberían solicitar cupos en el sector educativo oficial y no oficial (SED, 2014).

<sup>32</sup> No existe información a nivel distrital desagregada, ni tampoco sobre los adolescentes entre 14 y 18 años que se encuentran desescolarizados sin haber concluido su educación básica y media en Bogotá, lo cual daría un panorama claro de la problemática en este rango de edad.

<sup>33</sup> La cual incluye información confidencial de los adolescentes que son capturados en Bogotá.

que representaba un 14,22%<sup>34</sup>. Esta información fue contrastada con un estudio realizado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá, quienes a partir de una muestra de 5.585 adolescentes en conflicto con la ley penal, reportados entre marzo 15 de 2007 y 31 de enero de 2009, del 56% (3.128) que reportó información sobre su escolaridad, el 44% manifestó estar estudiando y el 56% dijo que no lo estaba haciendo.

De acuerdo con lo manifestado por Moreno (2014), de 795 adolescentes vinculados a programas del Centro Forjar entre abril de 2010 y abril de 2012, el 55% estaba escolarizado y el restante 45% estaba desvinculado del sistema educativo. Estas cifras son más confiables teniendo en cuenta que se recolectaron con base en adolescentes que ya estaban vinculados a un programa de atención específica, lo que implica tener información real de los adolescentes. No obstante esta información varía durante el año, dependiendo del periodo en que se recolecta; de acuerdo con testimonios de la coordinadora del Centro Forjar<sup>35</sup> “a medida que avanza el año escolar, se presentan más casos de adolescentes desescolarizados ya que muchos desertan y no es posible vincularlos al sistema educativo cuando ya está en curso el año lectivo”.

La diferencia en las cifras comprueba una de las deficiencias de los sistemas de información del SRPA, reconocido por el documento CONPES 3629, de acuerdo con el cual se carece de un sistema de información confiable, ya que no se clasifican los datos de manera uniforme por todas las instituciones, limitando así su sistematización.

(...) cada una de las entidades nacionales que hacen parte del SRPA, cuentan con sistemas de información internos. Sin embargo, en la actualidad tales sistemas no son compatibles. Sus unidades de medida son diferentes, lo que no permite cruzar la información en función del adolescente en conflicto con la Ley y vinculado al SRPA. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2009, p.71).

Más allá de las cifras estadísticas, es claro en la información disponible y en las entrevistas realizadas sobre la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal, que existen dificultades con respecto a su proceso educativo, en algunos casos porque no están estudiando y en otros porque a pesar de permanecer en la escuela, presentan dificultades de rendimiento académico debido a sus dificultades de tipo económico y familiar o problemas de convivencia, entre otros, que generan en el corto plazo la deserción por voluntad propia o porque son expulsados por las autoridades educativas del colegio, con el argumento de proteger a los demás estudiantes. La escuela y la educación son reconocidas como factores protectores de niños, niñas y adolescentes, su vinculación al sistema educativo previene su participación en actividades ilícitas, por lo que resulta importante no solo para la atención de las problemáticas sociales sino especialmente para su prevención. Convencido de ello, el sector educativo ha sustentado durante las últimas 3 administraciones su plan de desarrollo en el enfoque de derechos<sup>36</sup>, el cual se preocupa por la concreción o

---

<sup>34</sup> Debe tenerse en cuenta que esta base de datos solo tiene información de los colegios de la matrícula oficial de Bogotá, es decir aquellos que reciben recursos del presupuesto distrital. Es posible que muchos de los adolescentes estuvieran estudiando en colegios privados o institutos de validación. Adicionalmente los datos registrados en la base de datos del ICBF pueden ser incorrectos debido a que los adolescentes en el momento de su captura dan información falsa para no ser perseguidos.

<sup>35</sup> Entrevista realizada el 14 de agosto de 2014 con Esther Moreno, Coordinadora de los Centros Forjar del Distrito.

<sup>36</sup> De acuerdo con Jimenez Benitez (2007): el enfoque de derechos se materializa mediante la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil; con lo cual los



materialización real de los derechos y la atención a grupos marginados. Para ello ha promovido estrategias que fomenten no solo el acceso, sino también la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, influyendo sobre aspectos como los costos educativos a través de la gratuidad, la desnutrición de algunos estudiantes a través de la alimentación escolar y las dificultades para trasladarse hacia la escuela, ofreciéndoles apoyo para el transporte escolar.

El Gobierno de la Bogotá Humana<sup>37</sup> duplicó el presupuesto de recursos propios para la educación, agregando un billón de pesos al año. Es lo que se requiere para alcanzar el principal rasgo que caracteriza a todas las sociedades pacíficas y justas del mundo: una educación pública de calidad, en la que se mezclan estudiantes de todos los orígenes económicos y culturales. (SED, 2012, p.50).

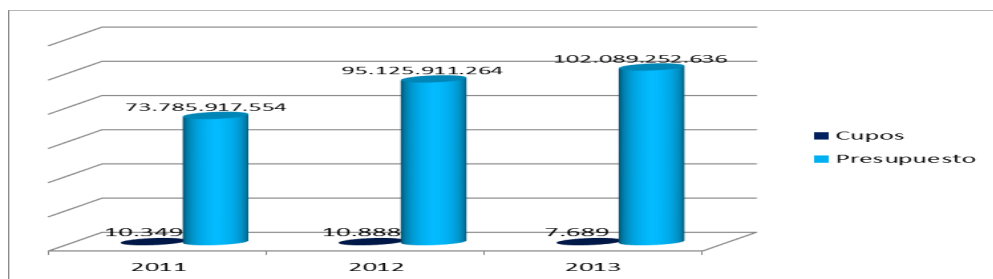
## 2.5 Los recursos asignados al SRPA

La disponibilidad de recursos económicos es una de las principales dificultades del SRPA, a pesar de que el presupuesto se ha incrementado de manera constante a nivel nacional y distrital, no es suficiente para el tipo de atención que se requiere. De acuerdo con Álvarez-Correa et al. (2010):

El 16.91% de los funcionarios hace referencia a la falta de personal (defensores, trabajadores sociales, psicólogos y/o nutricionistas), se presentan inconvenientes como la necesidad de “aplazar audiencias porque la defensora de familia está atendiendo otros casos” (fiscal). En algunos casos se observa aplazamiento de audiencias hasta por seis (6) meses. (p. 48).

A nivel territorial, la destinación del presupuesto está sujeto en muchos casos al gobierno de turno, por lo cual algunos programas se afectan con el cambio de las administraciones, a pesar de que la Ley 1098 obliga a los Alcaldes y Gobernadores a destinar recursos para la política de infancia y adolescencia<sup>38</sup>.

**Figura 11.** Presupuesto SRPA Nación 2012-2013

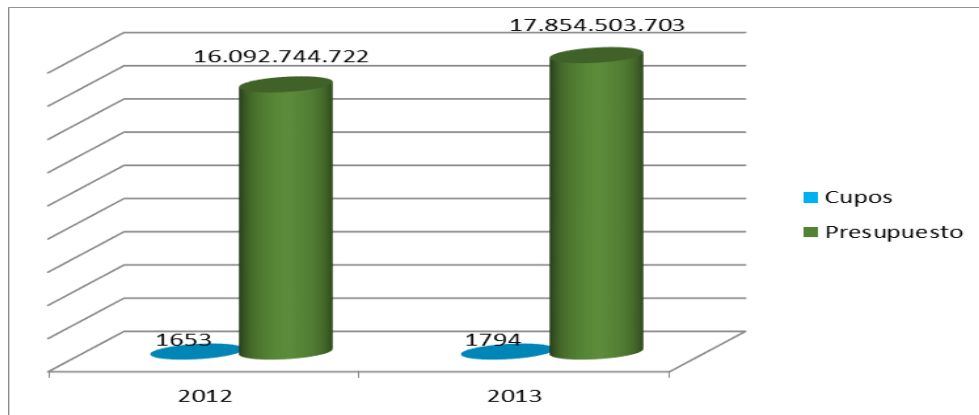


Fuente: Defensorías de Familia Puente Aranda del SRPA, compilado en el documento “valija estadística” corte 31/12/2013.

derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización. (p.31).

<sup>37</sup> Gobierno de Bogotá para el periodo 2012-2016

<sup>38</sup> Una muestra de ello se presenta en un informe de gestión presentado por el Concejal de Bogotá Juan Carlos Flórez en el primer semestre de 2013 donde alerta sobre la desatención de un grupo de adolescentes que estaban cumpliendo alguna sanción no privativa de la libertad en el Centro Forjar, y quedaron sin ningún seguimiento porque el Distrito en el 2012 retrasó la continuidad de este proyecto. Así mismo lo confirmó la coordinadora del Centro Forjar en una entrevista realizada el 14 de agosto de 2014.

**Figura 12.** Presupuesto SRPA Bogotá 2012 – 2013

Fuente: Defensorías de familia puente aranda del SRPA, compilado en el documento “valija estadística” Corte 31/12/2013.

Una de las razones por las cuales el presupuesto ha aumentado, es la gradualidad de la entrada en vigencia del nuevo código en el país, que empezó en el 2007 con los distritos judiciales de Bogotá y Cali, llegando a su totalidad el 31 de diciembre de 2009 en los 32 distritos judiciales del país.

El presupuesto que se registra anualmente corresponde a la financiación de las diferentes sanciones por parte del ICBF en el país y en Bogotá, entre ellas las de privación de libertad que es la más costosa pues implica una atención completa de los adolescentes a quienes se les debe garantizar la alimentación y la atención educativa. De acuerdo con un informe de la Veeduría Distrital (2013) el valor mensual de cada cupo es de \$1.370.301 (p.14).

Hay que decir que actualmente la Secretaría de Gobierno aporta para el Sistema de Responsabilidad Penal 40 cupos para adolescentes sancionados con privación de la libertad. El costo es de un valor por cupo de \$1.370.301, para un total de \$54'812.040 mensuales. (Veeduría Distrital, 2013, p.14).

De acuerdo con lo anterior, la cifra ascendería a \$657.744.480 al año, para atender 40 adolescentes en privación de libertad, cifra con la que se financiarían la educación de 259 adolescentes en el Sistema Educativo Oficial de Bogotá<sup>39</sup>. No están incluidos en la figura 12, el costo de funcionamiento del SRPA, es decir los salarios de fiscales, jueces, que hacen parte del presupuesto de otras entidades, ni los recursos invertidos por los programas sociales financiados con recursos del Distrito Capital.

<sup>39</sup> De acuerdo con el informe de la Contraloría Distrital el costo aproximado para 2014 del consto por atender un adolescente en el sistema educativo oficial incluyendo 1 refrigerio y el transporte equivaldría a \$2.533.958. (Informe de auditoría integral-modalidad especial de seguimiento a la canasta educativa y tarifas de los colegios privados con contrato de prestación del servicio educativo, noviembre 2013, p.59)

### 3 Enfoque teórico y metodológico para el análisis

No existe una única definición de políticas públicas, existen diversos enfoques algunos de los cuales enfatizan en los contenidos de las políticas y otros en sus diferentes fases. Desde Laswell (1951) hasta hoy los enfoques han propuesto alternativas para el análisis de las políticas públicas en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta la evaluación, inicialmente con el propósito de aumentar la racionalidad de las decisiones, bajo el supuesto de que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, concepción que ha sido contrastada con propuestas que reconocen que la racionalidad es limitada y la realidad es más compleja de lo que se pensaba, por lo cual se hace necesario tratar con la complejidad en el proceso de toma de decisiones para llevar los problemas a dimensiones más manejables.

La diversidad de definiciones sobre políticas públicas refleja un pluralismo de escuelas teóricas y metodológicas que las abordan, para algunos las políticas públicas son aquellas desarrolladas por instituciones gubernamentales a través de sus funcionarios, mientras que para otros se incorporan en su concepción y desarrollo, actores diversos no gubernamentales, que logran incidir de manera directa o indirecta en la agenda política y en la definición de las acciones de política, reconociendo que los procesos decisionales son el resultado de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores simultáneamente, aunque predomine como elemento central para su existencia la presencia de la autoridad gubernamental.

Existen más de cuarenta definiciones de Política Pública que dan cuenta de los avances logrados desde la teoría del Estado, las Ciencias Políticas y Administrativas y la gestión pública, en relación con los cambios demográficos, económicos, políticos, culturales y medioambientales experimentados en las últimas décadas y más recientemente, en la era de un mundo globalizado (Universidad Nacional de Colombia, 2010, p.42).

Actualmente muchos autores acogen la idea de gobernanza<sup>40</sup>, concepto que alude a la construcción colectiva de las políticas públicas, no solo las autoridades públicas o instituciones estatales están en capacidad de definir las acciones que den respuesta a una problemática, sino que hay otros actores igualmente relevantes que influyen en la agenda gubernamental para imponer un tema como prioritario y unas alternativas de solución.

---

<sup>40</sup> Las redes de política son entendidas como una nueva forma de gobierno – la gobernanza- que refleja el cambio de naturaleza en las relaciones entre Estado y sociedad.

Para el presente trabajo se acoge el construccionismo social como enfoque teórico, junto con el análisis narrativo de política pública, el análisis crítico del discurso y el enfoque de redes, los cuales reconocen la importancia de las ideas y el lenguaje así como las relaciones e interacciones que se crean a partir de ellas, como un elemento fundamental en la comprensión de los fenómenos sociales y el análisis de las políticas públicas. La interacción entre diferentes actores les permite identificar intereses comunes que se articulan para posicionar un discurso en la agenda pública e incidir en la formulación de las políticas. El análisis de aquellas manifestaciones discursivas, verbales y escritas, en el estudio de un problema específico, permite develar los imaginarios que orientan las acciones de personas y grupo sociales en la construcción de propuestas de solución a partir de las diferencias individuales y colectivas, que permiten identificar alternativas con el fin de resolver o hacer más manejable un asunto o problemática de política pública, lo cual requiere un enfoque metodológico que oriente el análisis correspondiente, que para este caso atiende la propuesta de análisis narrativo de Emery Roe.

### 3.1 El construccionismo

Se denomina construccionismo o constructivismo, al amplio cuerpo de teorías que tienen en común la idea de que las personas, tanto individual como colectivamente, construyen sus ideas sobre su medio físico, social o cultural e igualmente actúan para transformar su realidad. De esa concepción de construir el pensamiento surge el término que ampara a todas. El construccionismo se puede considerar como parte de las teorías post empiricistas, que han emergido en el campo del análisis de las políticas públicas. De acuerdo con Roth (2008):

Esta nueva perspectiva [postempiricista] refuta la utilidad de pruebas empíricas para las políticas públicas, así mismo, propone teorías y metodologías que las consideran, principalmente, como construcciones discursivas — hechas de argumentos y de elementos retóricos— que se constituyen en narraciones o en relatos; para ello, usan teorías y metodologías de investigación desarrolladas en el campo literario. (p.69).

Autores con enfoques posmodernos, concuerdan en la importancia de interpretar el lenguaje como expresión de la subjetividad con el fin de develar imaginarios y posturas frente a temas sociales controversiales, haciendo énfasis en algunas características de la acción comunicativa y definiendo conceptos que dan fuerza a sus propuestas teóricas y metodológicas, compartiendo la idea del construccionismo social, según la cual, el saber se construye socialmente a través del lenguaje y a partir de allí se pueden percibir las ideologías e intereses de los seres humanos bien sea de manera individual o cuando se incorporan en colectividades, las cuales aglutinan posturas o intereses individuales que comparten un objetivo común.

Discursos, narrativas, historias, argumentos, relatos, son algunos de los términos empleados por los teóricos que reconocen la importancia del análisis del lenguaje, en la formulación y evaluación de las políticas públicas, significados que en algunos casos aparecen entrecruzados y no siempre bien delimitados, pero hacen referencia a la expresión verbal o escrita del pensamiento que expresa intencionalidades basadas en construcciones cognitivas del sujeto influenciadas por diferentes contextos y experiencias vividas. “La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica)” (Roth, 2008, p.75).

Puede denominarse como teoría constructivista, por tanto, toda aquella que entiende que el conocimiento es el resultado de un proceso de construcción o reconstrucción de la realidad, que tiene su origen en la interacción entre seres humanos, e incluso de estos con los objetos, de acuerdo con algunas corrientes teóricas, ya que como sucede con cualquier teoría, el construccionismo alberga en su interior una variedad de escuelas y orientaciones que mantienen ciertas diferencias de enfoque y contenido. “La teoría del construccionismo social establece que la construcción social de la realidad se da a partir de las múltiples formas de entenderla y percibirla” (Cerón & Camacho, en Roth, 2010, p.265), por lo cual se generan en su análisis, controversias que son las que permiten precisamente la deconstrucción del conocimiento y el paso a nuevas comprensiones de una problemática específica.

Estos enfoques, que presentan una crítica en la perspectiva objetivista y empiricista tradicional, se presentan como alternativas de análisis haciendo énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos para el análisis, que van en contravía de las pretensiones generalizadoras basadas en el empiricismo. Un momento representativo de estas posturas en el campo de las ciencias sociales lo constituyó el giro argumentativo de Fisher, que de acuerdo con Biglia & Bonet-Martí (2009) ha abierto el camino a la aparición de nuevos paradigmas críticos alejados de los criterios clásicos de validación positivista, dando lugar a nuevos diseños de investigación no lineales y formas de escritura dialógica, antaño denostadas como acientíficas. “La perspectiva discursiva e interpretativa de Fischer se basa en el énfasis sobre cómo entender la construcción social de la realidad” (Cerón & Camacho, en Roth, 2010, p.265).

El análisis narrativo de política pública propuesto por Emery Roe, se enmarca dentro de la perspectiva discursiva e interpretativa de Fischer y es seleccionado para el análisis y formulación de la propuesta del presente trabajo, el cual supone la revisión de diferentes planteamientos sobre la atención educativa a los adolescentes en conflicto con la ley penal, para construir una metanarrativa, que se constituye en el sustento de la propuesta de lineamientos para la formulación de una política pública en este sentido. Dada la complejidad de los problemas de política por la diversidad de actores inmersos en el problema, sus posiciones y sus críticas, hay muchos elementos desconocidos por parte del analista que necesita identificar la multitud de voces y sus historias. Nuestras identidades y percepciones hacen parte de una construcción social y en esa medida construimos nuestra realidad en procesos de intercambio comunicativo, que resultan propios del ser humano en sociedad, algunos autores parten de este reconocimiento para describir y develar cómo este proceso de construcción conlleva la formulación de propuestas o reformulación de las políticas públicas. “La argumentación en el análisis discursivo de las políticas sirve tanto para producir como para transformar las políticas”. (Herrera, en Roth, 2010, p.291).

La política como escenario de discusión de intereses a diferentes niveles de poder en la sociedad, de comprensiones diversas del mundo aglutinadas a través de procesos de representación que buscan imponerse para conducir la opinión pública en su favor, es un escenario social por excelencia, en donde se desarrollan las dinámicas propias de relacionamiento entre los seres humanos. Esto implica interesarse por el análisis de lo que piensan diferentes seres humanos involucrados o afectados con decisiones de política en un tema o problema determinado y no solamente por la revisión de los resultados a la luz de información estadística con pretensión de objetividad. Reconocer que durante la formulación, implementación y evaluación, existe un proceso enriquecido

permanentemente por las interacciones de seres humanos que expresan sus ideas o propuestas, que construyen y deconstruyen permanentemente sus comprensiones del mundo y de la realidad que conducen en ocasiones a la reformulación de conceptos o acciones. Este complejo mundo social en el que nos desenvolvemos, determina que las acciones individuales son temporales y se inscriben rápidamente en la colectividad, en donde son reconstruidas a partir de los argumentos de los demás, de las mediaciones que se desarrollan como resultado de la interacción, de la comunicación, de la palabra, el discurso, mediaciones de todo tipo que se materializan a través de la palabra escrita o hablada, como instrumento básico y característico de las relaciones humanas.

### 3.1.1 El análisis narrativo de políticas públicas

Además de un enfoque teórico, el análisis narrativo es un enfoque metodológico que propone un procedimiento para el estudio de un asunto o tema específico, aplicando herramientas y conceptos de la teoría literaria contemporánea a cuestiones de política pública altamente polarizadas. La metodología resulta especialmente útil en asuntos públicos caracterizados por su alta complejidad, incertidumbre y polarización, donde se puede identificar con mayor claridad elementos de controversia. La propuesta central del análisis es “que el analista comprenda cómo el poder y la política se configuran y se articulan en temas controversiales, para que posteriormente construya una metanarrativa que posibilite una mirada más amplia de la situación en discusión al tomador de decisión” (Arrubla, Ballesteros, & Martínez, en Roth, 2010, p.317).

Para ello se hace necesario recopilar narrativas diversas y a partir de su análisis identificar o recrear la controversia de un asunto a partir de la identificación de las historias y no historias, los argumentos y escenarios que las componen, con lo cual se construye la metanarrativa, contada por la comparación. De acuerdo con Roe (1994) las historias son aquellas narrativas convencionales que dominan el tema, mientras que por el contrario las “no historias” son aquellas narrativas que no se ajustan a la definición convencional, que van en contra de las narrativas dominantes (contranarrativas).

El analista cuenta con dos caminos para identificar y recrear la controversia, el análisis intertextual propuesto por Riffaterre y la construcción de la metanarrativa. Aunque expuestos de esta manera parecen dos caminos distintos, en realidad responden a lógicas similares de análisis<sup>41</sup>, que pueden diferir en algunos criterios o herramientas específicas, pero en el fondo tienen la misma intencionalidad, identificar voces diversas para recrear la controversia y establecer un discurso alternativo que ofrezca una mirada distinta de un asunto. “En el modelo de Riffaterre, la metanarrativa es el intertexto” (Roe, 1994, p.156).

Quando evaluamos una política o un texto literario, la tarea es casi la misma: así como un texto puede ser abierto a múltiples y contradictorias interpretaciones, así también puede una política ser evaluada de acuerdo a múltiples y contradictorios criterios” (Roe, 1994, p.126).

---

<sup>41</sup> De acuerdo con Emery Roe identificar el “intertexto” corresponde a una noción paralela de la metanarrativa pero confiando más en las contranarrativas y las no historias. En el capítulo 7 del libro *Narrative Policy Analysis*, se encuentra un ejemplo de análisis intertextual, el cual no difiere mucho de los ejemplos encontrados en los capítulos 2 y 3 del mismo libro en los cuales se busca construir la metanarrativa.

La idea detrás de la evaluación intertextual (o, de hecho, cualquier tipo de análisis narrativo de política) no es encontrar una manera de deshacerse de la polarización que conduce a una controversia, sino encontrar un estado de cosas cuyo éxito depende de tener esa polarización en su lugar. (Roe, 1994, p.145).

La ventaja del análisis narrativo en comparación con otros enfoques está en las controversias políticas altamente polarizadas, donde los intereses de las partes son tan opuestos que no hay término medio, es decir que es muy difícil llegar a un consenso, por lo cual resulta mejor identificar una metanarrativa que convierte dicha polarización en otra historia en conjunto, que es más flexible a la intervención política. Esto obliga al analista a ser tolerante ante la diversidad de historias en la búsqueda o análisis de dichas controversias, ya que surge la tentación de elegir un bando, para tomar partido en la polarización que está siendo analizada, lo cual se trata de evitar a través de la utilización de las herramientas metodológicas seleccionadas. La identificación o construcción de la metanarrativa no supone la búsqueda de consensos, sino la construcción de una propuesta alternativa, manteniendo y respetando cada una de las posturas enfrentadas o que hacen parte de la polarización. Como señala Roe (1994): "(...) una metanarrativa no es un "consenso" o "acuerdo", sino más bien una agenda diferente" (p.52), "son pequeñas respuestas que nos dan margen de maniobra sobre un tema que hasta ahora ha sido tratado tan incierto, tan complejo y tan polarizado que da poco o ningún margen de maniobra" (p.17), lo que nos permite encontrar "un conjunto de premisas comunes que hacen posible para los opositores actuar sobre un tema sobre el cual están aún en desacuerdo" (p.156).

Diferentes analistas puedan llegar a metanarrativas distintas lo cual depende del tipo de no historias y contranarrativas utilizadas, así como sucede en el análisis convencional cuando se desarrollan escenarios basados en diferentes paquetes estadísticos o métodos de análisis económico, cada uno de los cuales ofrece ventajas que otros no ofrecen. "(...) lo que atrae más al analista promedio sobre este enfoque es la perspectiva de reproducir problemas aparentemente insolubles en otros más susceptibles de solución" (Roe, 1994, p.18).

En torno a la responsabilidad penal adolescente existen muchas voces, pues es un problema que afecta la seguridad ciudadana, en esa medida convoca la atención y preocupación de muchos sectores sociales. Para desarrollar la propuesta metodológica del análisis narrativo, se recopiló mediante entrevistas, aquellos testimonios o discursos considerados representativos de acuerdo con la temática, con el fin de identificar las diferentes posturas sobre el tema que permitan recrear la controversia. El análisis de discursos que se contraponen, permiten hallar elementos que puedan potenciar una propuesta de lineamientos de política pública para la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal, que considere la opinión de los actores más cercanos a la cotidianeidad de la problemática y permitan rescatar las voces más débiles, aquellas que no son tenidas en cuenta tradicionalmente para la formulación de las políticas. Como resultado del análisis de los testimonios o discursos de actores reconocidos en el ámbito del tema problematizado<sup>42</sup> se identifican elementos de

---

<sup>42</sup> Existen otros autores que también se refieren al a la noción de relatos de políticas públicas como Claudio Radeaelli.

controversia<sup>43</sup>, que permitan develar los intereses y perspectivas particulares de cada uno de los actores, individuales o colectivos, que inciden o participan en el proceso de ejecución de programas y acciones que dan respuesta a la problemática y que son significativas para la formulación de lineamientos en la construcción de una política pública.

Si bien se tienen en cuenta varios documentos de investigación, así como la normatividad y las experiencias de atención educativa, temas que son presentados a lo largo del documento, como marco de referencia en la comprensión de la problemática y la formulación de los lineamientos, el ejercicio analítico se desarrolla con las entrevistas realizadas de manera directa o indirecta, para indagar específicamente sobre la percepción en torno a la atención educativa, ejercitando en la práctica el análisis de política pública desde uno de los enfoques disponibles, complementando la formación teórica, que es el propósito del trabajo final de la maestría.

Los pasos que Roe describe para el análisis narrativo son: a. Definición de historias, identificación de la narrativa política, de la contra narrativa y la construcción de la controversia b. Identificación de las historias que se oponen a la controversia (nueva historia) c. Construcción de la metanarrativa (comparación de historias); y d. Análisis de determinantes, es decir de la meta-narrativa.

El campo de acción para el análisis puede ser muy amplio e inagotable, sin embargo es necesario delimitarlo a ciertos testimonios de actores con roles diferenciados en torno al tema, considerando que presentan intereses diversos y por ende sus narrativas pueden ser diferentes y en algunos casos opuestas. El reto está en develar las narrativas y las contranarrativas que subyacen a los discursos en el marco de un asunto o problema de política, lo cual se realizará para este caso, a partir de relatos recopilados mediante entrevistas principalmente, teniendo como marco de referencia toda la revisión documental. En palabras de Arrubla et al. (en Roth, 2010): “(...) se analizan las historias de los entrevistados para identificar las creencias y premisas sobre los problemas y sus causas relacionales, tratando cada escenario y argumento como un elemento igualmente válido” (p.330).

Siguiendo la propuesta de Roe (1994), se realiza la agregación del nivel intergrupal para identificar relaciones causales, que proporcionen posibles puntos de partida o conexiones entre los discursos, lo cual permite identificar la controversia y representarla como una combinación de percepciones grupales e individuales que implican amplios problemas y dilemas sobre esos individuos y sus grupos.

Para nuestro caso de estudio, se trata de explorar con base en las narrativas o discursos, si es necesaria una atención educativa diferencial para estos adolescentes y cuáles serían los componentes de una propuesta en este sentido, o si por el contrario la política educativa general es aplicable para este grupo de personas que se encuentran en una situación de conflicto con la ley penal.

---

<sup>43</sup> El elemento fundamental del análisis narrativo es la controversia, la cual se basa en la falta de convergencia sobre la definición de los problemas y sus causas relacionales



### 3.1.2 El discurso en el análisis narrativo

Hablar de discurso puede tener connotaciones diferentes dependiendo la disciplina del conocimiento y el campo académico en que se formule. El interés de hacer una revisión de este concepto surge desde la elaboración del documento, en donde resulta constante su referencia, por lo cual se acoge la conceptualización elaborada por Van Dijk, para quien el discurso es “una expresión de la ideología, que tiene un status especial en su reproducción” (Van Dijk, 2006, p.244). En su producción sobre análisis crítico del discurso manifiesta que “puede realizarse en, o combinarse con, cualquier enfoque y sub-disciplina de las humanidades y las ciencias sociales” (Van Dijk, 2003, p.144). El discurso como expresión del pensamiento mediado por el lenguaje como vehículo para expresar nuestros intereses y percepciones del mundo, permite establecer relaciones con otros seres humanos que opinan de forma similar o diferente a la nuestra, con quienes generamos procesos de comunicación a través de los cuales construimos nuestro punto de vista en relación con los temas que circulan en la sociedad, por lo cual “(...) la mayor parte de nuestras creencias sobre el mundo las adquirimos a través del discurso” (Van Dijk, El análisis crítico del discurso, 1999).

El ACD tiene intereses comunes con el análisis narrativo, en tanto le interesa dar cabida a diferentes discursos, con especial énfasis en aquellos de las personas o grupos marginados que no son escuchados normalmente en la toma de decisiones, así mismo, buscan interpretar o esclarecer algunos supuestos dados en el discurso oficial que puedan ser contrastados con discursos alternativos. Los dos reconocen que no tienen un enfoque ya hecho, rígido, que indique cómo hacer el análisis social, sino que llaman la atención sobre la importancia de seleccionar cuidadosamente qué discursos hemos de analizar y relacionar, para contar con opiniones diversas, representativas de diferentes sectores y roles frente a una misma problemática, con diferentes niveles de poder, con el fin de identificar los significados explícitos e implícitos, relacionados según Van Dijk (2003), con las creencias, aunque algunos de ellos no siempre resultan afirmados de forma directa, completa ni precisa, por lo que se requiere identificar imaginarios que subyacen a lo expresado por las personas, a través de herramientas metodológicas que permitan su análisis.

Los actores sociales, y por tanto también los usuarios del lenguaje, se involucran en el texto y en el habla al mismo tiempo como individuos y como miembros de variados grupos sociales, instituciones, gentes, etc. Si actúan en tanto miembros de un grupo, es entonces el grupo el que actúa a través de uno de sus miembros. Quien escribe un reportaje puede escribirlo como periodista, como mujer, como negra, como perteneciente a la clase media o como ciudadana de los Estados Unidos, entre otras «identidades», alguna de las cuales puede ser más prominente que las otras en un momento dado (Van Dijk, El análisis crítico del discurso, 1999, p.26).

De acuerdo con lo anterior resulta útil identificar la relación entre el discurso en un contexto determinado y de acuerdo con los roles que se desempeñan, lo cual orienta el análisis en busca de elementos comunes como pueden ser las creencias sociales y las relaciones de causa efecto en una problemática como la responsabilidad penal adolescente, con el fin de encontrar elementos comunes y de controversia sobre las acciones de política que resultan apropiadas para dar solución a una problemática social. En palabras de Van Dijk (1999): “(...) dado un contexto específico, ciertos significados y formas del discurso ejercen más influencia sobre las mentes de la gente que otros (...)”

(p.29), razón por la cual resulta útil identificar sus particularidades en la construcción de propuestas de política pública.

### 3.1.3 Las redes de sentido

Reconocer que las políticas públicas están influenciadas por intereses diversos que dan lugar a consensos, alianzas, disputas y controversias, nos lleva inevitablemente al concepto de redes, entendidas en general como la articulación de intereses alrededor de un tema específico. De acuerdo con Roth (2010): “el concepto de red puede entenderse como un término genérico para señalar una configuración para la cooperación entre actores interesados en un mismo tema” (p.41). El enfoque de redes, reconoce que la sociedad se realiza mediante la interacción de individuos que intercambian información y otros recursos, articulándose de esta manera con el enfoque constructorista.

La política pública es un espacio de confluencia en el que los actores confrontan proyectos ideológico-políticos; movilizan y defienden intereses; discuten, difunden u ocultan temas que afectan diferentes formas de comunidad, buscan negociar, llegar a consensos, neutralizar o fortalecer posturas, y promover ciertos tipos de decisiones (Lozano, 2008, p.17)

Esta confluencia de actores con intereses comunes entran a conformar redes de sentido que involucran un gran número de actores en el proceso de construcción de la política pública. Para Muller (2010): “la noción de red permite entender los mecanismos en función de los cuales las diferentes redes van a entrar en contacto y articularse a través de unos procesos de conflicto, de negociación o de coalición” (p.101). Para Natera citado en Abarbía y Morales (2008):

“(…) el surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituyen uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política, de manera que en el momento de su aplicación encuentre menos resistencias” (p. 104).

La pretensión no fue profundizar en la teoría de redes, sino articular un enfoque que complementa la comprensión de una propuesta teórica que busca enfatizar la importancia de tener en cuenta las diferentes voces en la construcción social de las políticas públicas, reconociendo la diversidad de actores individuales o colectivos que interactúan para exponer sus intencionalidades, y cómo llegan a aglutinarse para defenderlas con mayor fuerza, en redes de sentido que suponen la asociación a partir de intereses comunes que dan sentido a su conformación y consolidación, para posicionar en la agenda un problema específico y sus alternativas de solución.

## 3.2 Metodología

Para desarrollar el análisis narrativo propuesto por Emery Roe, se realizaron 14 entrevistas de manera directa en el 2014, a funcionarios públicos conocedores del SRPA (Fiscales, jueces, defensores de familia<sup>44</sup>) y funcionarios de entidades que han

---

<sup>44</sup> Es un agente protagónico que establece un enlace entre las dinámicas de los procesos judiciales y el restablecimiento de derechos de estos adolescentes

desarrollado procesos educativos con adolescentes en conflicto con la ley penal, y se seleccionaron 8 más realizadas en el 2012 en el marco de un trabajo desarrollado por la SED y la Fundación Dividendo por Colombia a adolescentes, madres, padres, para conocer su opinión frente a la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal, estas últimas fueron agrupadas en 2, una con la opinión de los adolescentes y otra de madres y padres (Anexo A).

Su mirada desde la experiencia, permitió recoger una visión específica sobre las problemáticas y alternativas de solución, así como contrastar algunos hallazgos de la revisión documental.

De acuerdo con Roth (2008): “Metodológicamente, la generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas abiertas y el análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública” (p.87). A su vez Roe (1994, p.159) expresa una serie de recomendaciones con respecto a las entrevistas, las cuales se enuncian a continuación:

- Las entrevistas deben ser de composición abierta, orientadas a dejar que el entrevistado cuente su historia. No debe intentarse hacer para construir un supuesto terreno neutral entre la controversia ni para acentuar las diferencias.
- Una vez que las entrevistas han sido realizadas y transcritas, cada transcripción de entrevista debe desglosarse en declaraciones discretas del problema. Una declaración del problema afirma una relación causal o conjunto de relaciones causales. La atención en la etapa de desagregación debe orientarse a lo que se afirmó, evitando cualquier intento de determinar si lo que el entrevistado dijo estaba relacionado causalmente en realidad.
- Una vez que las transcripciones han sido desagregadas en declaraciones problema, el analista procede a sumar todas las declaraciones del problema a través de todos los entrevistados. El resultado será un conjunto de tablas de frecuencias, indicando, por ejemplo, qué problemas son más comúnmente identificados, y una red de supuestas relaciones causales entre ellos.
- Mediante la realización de un ejercicio de desagregación y reagrupamiento, el analista viene a apreciar mejor lo que significa "objetividad" cuando las narrativas de la política en cuestión contienen declaraciones problema cuyo valor de verdad es difícil de determinar, es poco aceptada, o ambas cosas.
- Las tablas de frecuencia y análisis de red deben confirmar si el problema o controversia es muy complejo e incierto.

Las entrevistas se analizaron buscando categorizar algunos conceptos reiterados en ellas sobre la atención educativa, psicosocial y judicial para los adolescentes en conflicto con la ley penal, con el fin de identificar el relato/narrativa y el contrarrelato/contranarrativa, y a su vez construir un metarrelato que tuviera en cuenta no solo las voces oficiales, las más fuertes, sino especialmente aquellas voces débiles que sufren de manera directa las consecuencias de una política pública en este tema, es decir los adolescentes y sus familias. Mediante las entrevistas se indagó especialmente

por el tema educativo<sup>45</sup>, y fueron analizadas por separado, buscando palabras claves asociadas a los modelos de atención para estos adolescentes explicados en el contexto normativo, es decir el retributivo, tutelar y restaurativo, para luego en el ejercicio de reagrupamiento, relacionar las palabras o conceptos con cada uno de esos modelos (ver anexo B), y contrastándolo posteriormente con el discurso en su conjunto, con el rol que desempeña cada entrevistado en el SRPA, con el contexto en el cual se formulan, tratando con ello de ser fiel a lo enunciado por los entrevistados y dar mayor objetividad al análisis.

Es necesario tener en cuenta en el análisis, que la expresión de las ideas expuestas por las personas se formulan de acuerdo con el rol que desempeña cada uno frente al tema, opiniones que están influenciadas por diversos factores como la cultura, el nivel de representación frente al tema, el nivel de afectación frente a las propuestas de solución de la problemática, lo cual determina a su vez el tipo de relatos que se construyen, como en el caso de los representantes de las instituciones públicas quienes deben conjugar sus opiniones personales con la posición institucional en relatos “políticamente correctos”<sup>46</sup>, pero que en algunos casos carecen de convicción.

Si bien todo análisis está cargado por la subjetividad del analista, se buscó mediante las estrategias mencionadas, disminuir al máximo cualquier sesgo ideológico, aunque en el estudio del tema el analista también va transformando sus imaginarios con base en el análisis de diferentes posturas frente a un mismo problema.

### 3.2.1 El análisis de las entrevistas

Como resultado de la sistematización de las entrevistas, se realizó el trabajo de análisis, utilizando herramientas que permitieran evidenciar las palabras más reiteradas en ellos. Se seleccionaron palabras claves de acuerdo con los modelos de responsabilidad penal adolescentes expuestos en el capítulo uno, y se contaron cuántas veces aparecían. Simultáneamente se iban asociando algunas palabras que hacían referencia a conceptos similares en relación con la temática.

**Tabla 7.** Palabras claves por modelo intervención SRPA

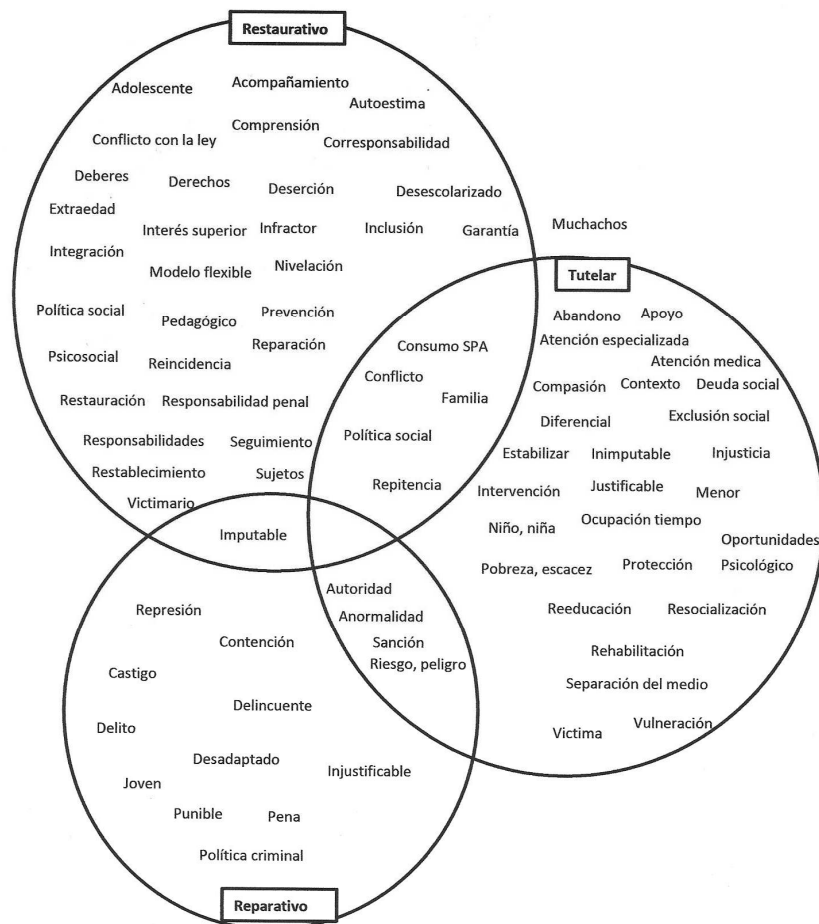
| Modelos      | Palabras claves   |
|--------------|---|
| Retributivo  | Aquellas asociadas a lo que caracteriza al modelo retributivo en cuanto al sujeto, la acción del sujeto y la respuesta institucional  |
| Tutelar      | Aquellas asociadas a lo que caracteriza al modelo tutelar en cuanto al sujeto, la acción del sujeto y la respuesta institucional      |
| Restaurativo | Aquellas asociadas a lo que caracteriza al modelo restaurativo en cuanto al sujeto, la acción del sujeto y la respuesta institucional |

<sup>45</sup> Se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas realizadas directamente por el autor del presente trabajo a funcionarios de diferentes entidades, cuyos roles pueden identificarse en el anexo respectivo y otras 8 entrevistas fueron seleccionadas de un grupo de ellas realizadas a adolescentes infractores que participaron en una propuesta de atención educativa liderada por la SED en el 2012 como experiencia piloto, así como a algunas madres y un padre de estos adolescentes.

<sup>46</sup> La expresión hace alusión al tipo de relatos que debe caracterizar a un representante de una entidad gubernamental, el cual debe incorporar la postura institucional de acuerdo con el plan de desarrollo, los programas y políticas de la administración de turno.

De esta manera, en la primera entrevista analizada se seleccionaron las palabras identificadas como claves dentro de los tres modelos y se construyó una matriz o tabla de frecuencias, luego, la lectura de la segunda entrevista sugería nuevas palabras para incluir en dicha tabla, y así sucesivamente hasta llegar a la última, por lo cual al finalizar la revisión de todas las entrevistas, se leyeron nuevamente para encontrar aquellas palabras que no se habían identificado inicialmente, es decir que a cada entrevista se le realizó por lo menos dos veces el proceso de revisión de palabras claves y una lectura adicional para identificar énfasis del discurso y el contexto de la entrevista. Luego de concluir el ejercicio de identificación de palabras y contar el número de veces que estas aparecían en cada entrevista, se continuó con el proceso de asociación en un modelo, encontrando que algunas palabras podían relacionarse con más de uno, por lo cual se hizo necesario identificar en qué referencias podían vincularse con uno o con otro modelo para lo cual se diseñó un gráfico que permitió observar más fácilmente esta situación y de esta manera complementar la tabla de frecuencias de acuerdo con criterios definidos previamente.

**Figura 13.** Asociación conceptos a enfoques de atención



Elaborado por el autor

Como se observa, existen algunas palabras que se encuentran en la intersección de dos modelos, por lo cual fue necesario determinar en qué circunstancias podían ubicarse en uno u otro. Los siguientes son algunos casos que se describen para efectos explicativos:

- Familia: Cuando se hace referencia a esta palabra o concepto en una entrevista, puede asociarse al modelo tutelar o al restaurativo, dependiendo si se refieren a ella como un problema o como un apoyo para el adolescente. Si lo menciona como un apoyo se relaciona con el modelo restaurativo y si es como un problema se relaciona con el modelo tutelar.
- Consumo de SPA: Si se refieren a este como un problema fuera de control que requiere una atención médica puede asociarse al modelo tutelar, pero si se refieren a este como un consumo moderado que puede ser controlado se identifica en el modelo restaurativo.
- Autoridad: Cuando se refiere a este concepto en términos de represión, se asocia al modelo retributivo, pero cuando hace alusión a una acción o instancia correctiva y formadora se vincula con el modelo tutelar.
- Conflicto: Cuando se hace referencia al conflicto sufrido por el adolescente, es decir cuando este está en posición de víctima, lo asociamos al modelo tutelar, pero cuando hace referencia a que es el adolescente quien genera el conflicto, lo causa, lo asociamos al modelo restaurativo.
- Riesgo: Cuando es una amenaza para el adolescente lo ubicamos en el modelo tutelar, pero cuando se percibe que es el quien representa ese riesgo para los demás lo ubicamos en el modelo retributivo.

Para efectos del análisis se denominó discurso a cada modelo de atención, recogiendo lo propuesto en el marco teórico en la comprensión del término como una expresión de la ideología, que tiene un status especial en su reproducción, ya que la identificación con uno u otro discurso determina la forma en que cada uno de los actores entrevistados, entiende la problemática y sus alternativas de solución. De esta manera hablamos del discurso retributivo, tutelar y restaurativo.

Además de la agrupación en estos tres modelos-discursos, se organizó cada palabra en categorías más generales, con el fin de diferenciar las concepciones de cada actor en relación con 1. *El sujeto*, es decir cuando usaba palabras que definían o caracterizaban al adolescente de una u otra manera, con respecto a 2. *La acción del sujeto* es decir cuando describían la forma en que el adolescente se comporta, los actos que realiza y con respecto a 3. *La respuesta institucional* cuando se hacía referencia a la forma en que las personas u organizaciones han abordado o deberían abordar la atención del adolescente. Esta última categoría hace relación de manera más directa con la propuesta del presente trabajo, es decir con la formulación de una propuesta que contenga la opinión de los diferentes actores con respecto a la forma en que el Estado debe atender a estos adolescentes, especialmente en el tema educativo.

**Tabla 8.** Categorías para agrupamiento - análisis entrevistas

| Referencia a            | Observaciones   |
|-------------------------|---|
| Sujeto                  | Se incluyen en esta categoría, aquellas palabras que hacían referencia al sujeto, las que lo definen, lo caracterizan, ej. (Adolescente, delincuente, etc.)   |
| Acción del sujeto       | Se ubican aquellas palabras que hacían referencia a las acciones del sujeto, ej. (consumo, reincidencia, delito)  |
| Respuesta Institucional | Se agrupan allí las palabras que describen la forma en que actúa o debería actuar el estado, la familia y la sociedad frente a los adolescentes en conflicto con la ley, ej. (atención psicosocial, uso del tiempo libre) |

La siguiente tabla muestra un ejemplo del diseño de la matriz para determinar la frecuencia de aparición de las palabras según el discurso y su relación con cada categoría:

**Tabla 9.** Ejemplo tabla de frecuencia – relacionamiento conceptos en categorías

| Categoría                    | Concepto   | Orientadoras |         |              |       | Jóvenes     |         |              |       |
|------------------------------|--|--------------|---------|--------------|-------|-------------|---------|--------------|-------|
|                              |  | Retributivo  | Tutelar | Restaurativo | Total | Retributivo | Tutelar | Restaurativo | Total |
| Respuesta institucional      | Abandono (descuido, olvido, falta de apoyo)                  | 0            | 0       | 0            | 0     | 0           | 3       | 0            | 3     |
| Sujeto                       | Adolescente  | 0            | 0       | 2            | 2     | 0           | 0       | 0            | 0     |
| Acción del sujeto            | Comprensión (del daño) por parte del adolescente, consciente | 0            | 0       | 0            | 0     | 0           | 0       | 1            | 1     |
| Total Palabras Referenciadas |  | 0            | 0       | 2            | 2     | 0           | 3       | 1            | 4     |
| Total Palabras Texto         |  |              |         |              | 4.099 |             |         |              | 5207  |

Teniendo en cuenta la diversidad de expresiones o palabras para referirse a un mismo concepto o idea, se agruparon algunos de ellos en uno solo, por ejemplo bajo el concepto de abandono se agruparon aquellos que expresaban descuido, olvido, falta de apoyo, la tabla general de conceptos se muestran en el anexo B.

El conteo se realizó sin utilizar ningún programa estadístico informático teniendo en cuenta que algunas palabras podrían ser incluidas equivocadamente debido a que el contexto es fundamental para definir su ubicación en un modelo u otro, y esa comprensión solo era posible establecerla al leer el texto de la entrevista, el uso de un programa informático podía arrojar asociaciones imprecisas para los intereses del presente análisis.

Atendiendo la propuesta de desagregación y reagrupamiento del enfoque, luego de la tabulación de las palabras (desagregación) y su ubicación dentro de un modelo, se realizó el reagrupamiento, en las categorías que se muestran en la tabla 9 y se detalla en el anexo B, para luego establecer en tablas de frecuencia su peso porcentual a través de un análisis horizontal, como se muestra a continuación:

**Tabla 10.** Agrupamiento – ejemplo 1

| Etiquetas de fila       | Cantidad palabras categorías |         |              | Porcentajes referencias categorías |         |              |       |
|-------------------------|------------------------------|---------|--------------|------------------------------------|---------|--------------|-------|
|                         | Retributivo                  | Tutelar | Restaurativo | Retributivo                        | Tutelar | Restaurativo | Total |
| A. ESTHER (Forjar)      | 10                           | 62      | 238          | 3%                                 | 20%     | 77%          | 310   |
| Acción del sujeto       | 4                            | 26      | 78           | 4%                                 | 24%     | 72%          | 108   |
| Respuesta institucional | 0                            | 16      | 84           | 0%                                 | 16%     | 84%          | 100   |
| Sujeto                  | 6                            | 20      | 76           | 6%                                 | 20%     | 75%          | 102   |

En análisis vertical muestra el peso de la categoría dentro de cada discurso y el análisis horizontal el peso de cada discurso en una categoría, este último el más importante para efectos de la propuesta de análisis, ya que permite identificar qué discurso prevalece en cada actor cuando hace alusión por ejemplo a la respuesta institucional.

El anterior es un ejemplo del ejercicio realizado con uno de los textos de entrevista, en donde a través del análisis horizontal observamos que de las 310 palabras, 238 se

asociaron al modelo restaurativo, 62 al tutelar y 10 al retributivo. En un análisis vertical se observa por ejemplo que de las 310 palabras que utiliza en relación con el tema<sup>47</sup>, 108 hacen referencia a la acción del sujeto, 100 a la respuesta institucional y 102 al sujeto. En el conteo general por actor se observa un indicio del discurso que prevalece en su narrativa, en este caso el restaurativo, sin embargo para cada entrevista se realizó este análisis para cada categoría (sujeto, acción del sujeto y respuesta institucional<sup>48</sup>), con lo cual se vislumbra mayor o menor coherencia en el discurso general y permite evidenciar especialmente su postura en cuánto a la respuesta institucional que es la más cercana a la formulación de los lineamientos. Así por ejemplo, una entrevista puede tener en total las mismas referencias al modelo restaurativo y al tutelar en el conteo general, pero en las referencias al sujeto están más asociadas al modelo tutelar y en las referencias a la respuesta institucional más inclinadas al modelo restaurativo como en la siguiente entrevista:

**Tabla 11.** Agrupamiento – ejemplo 2

| Etiquetas de fila       | Cantidad palabras categorías |         |              | Porcentajes referencias categorías |         |              |       |
|-------------------------|------------------------------|---------|--------------|------------------------------------|---------|--------------|-------|
|                         | Retributivo                  | Tutelar | Restaurativo | Retributivo                        | Tutelar | Restaurativo | Total |
| E. Doris (Fiscal)       | 10                           | 37      | 37           | 12%                                | 44%     | 44%          | 84    |
| Acción del sujeto       | 10                           | 2       | 16           | 36%                                | 7%      | 57%          | 28    |
| Respuesta institucional | 0                            | 7       | 16           | 0%                                 | 30%     | 70%          | 23    |
| Sujeto                  | 0                            | 28      | 5            | 0%                                 | 85%     | 15%          | 33    |

De acuerdo con la tabla anterior se puede interpretar este discurso como tutelar frente al sujeto y restaurativo frente a la respuesta institucional, es decir que considera al adolescente como una víctima, pero a pesar de ello comprende la respuesta institucional incluyendo al sujeto en la sociedad, haciendo parte de los procesos educativos tradicionales.

En el anexo D, se muestra un análisis de las relaciones más significativas en cada uno de los entrevistados que es producto de toda la tabulación y análisis estadístico explicado anteriormente. Este ejercicio se realizó buscando incluir elementos del análisis convencional que permita complementar las conclusiones del análisis discursivo y las propuestas de política, disminuyendo al máximo la subjetividad de parte del analista.

<sup>47</sup> El total de palabras del texto de la entrevista son 7.916, pero de las seleccionadas y representadas en la figura 13, utiliza 310.

<sup>48</sup> Es decir un cruce entre filas y columnas, para identificar cuando se refiere al sujeto cuántas veces lo hace asociado al modelo retributivo, tutelar o restaurativo, igual para la acción del sujeto y la respuesta institucional.



## **4 Experiencias y propuestas de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal**

En Bogotá se han desarrollado propuestas educativas alternativas al modelo educativo tradicional, lideradas en algunos casos por entidades gubernamentales y en otras por entidades no gubernamentales, las cuales se presentan en este capítulo para recoger de ellas sus experiencias como referente en la formulación de lineamientos de política para la atención educativa de adolescentes en conflicto con la ley penal. Se presentan algunos escenarios de discusión y reflexión sobre la atención educativa de estos adolescentes en Bogotá, algunos acercamientos documentales que contienen elementos significativos para tener en cuenta en el diseño de una propuesta educativa, así como experiencias concretas desarrolladas en la Capital, para ofrecerles alternativas educativas a esta población.

Existe diversidad de enfoques pedagógicos mediante los cuales se ha orientado la formación de NNA a lo largo de los años, dependiendo del contexto y el momento histórico. Desde modelos conductistas cuyo objetivo es modelar la conducta de los sujetos para que asuman conocimientos y comportamientos normalizados en una sociedad a través de la reglamentación de los currículos dominantes que obedecen a intereses de la nación, hasta nuevos enfoques basados en la construcción del sujeto a partir de sus propias vivencias y su relación con el entorno, alejados de los criterios formales de la educación tradicional en donde se reconocen diversas formas de aprender, adecuadas a las capacidades e intereses de cada sujeto.

En una sociedad democrática y liberal como la nuestra conviven varios modelos pedagógicos, especialmente a partir de la Constitución de 1991 que abre la puerta al reconocimiento de la diversidad y en dicho contexto a una variedad de propuestas educativas alternativas a la formación tradicional, las cuales a pesar de tener una regulación por parte del MEN, desarrollan en el marco de la libertad de cátedra y de la autonomía institucional, procesos pedagógicos alternativos, reconociendo en el niño a un ser que posee un saber propio de su etapa de desarrollo, quien a través de los procesos de comunicación y de interacción con su entorno construye su conocimiento sobre el mundo, en un proceso subjetivo donde cada quien desarrolla unas habilidades particulares de acuerdo con sus condiciones físicas y mentales, sus expectativas e intereses.

En este contexto se abre paso la educación inclusiva, que reconoce la existencia de diversas poblaciones en condición de vulnerabilidad que por sus condiciones físicas,

mentales, socioeconómicas, requieren de modelos educativos flexibles para lograr adaptarse a la escuela y como resultado de esto, desarrollar los aprendizajes necesarios para avanzar en su proceso de formación básica y media, adquiriendo las competencias exigidas por las normas que rigen la evaluación educativa para terminar con su nivel secundario y proyectarse a la educación superior. Los adolescentes en conflicto con la ley penal tienen las características de población vulnerable, por lo cual requieren de la realización de acciones afirmativas para acceder y permanecer en la escuela y lograr los objetivos académicos que le permitan ser bachilleres. Como lo reconoce la SED (2012): “Las acciones afirmativas dirigidas a grupos vulnerables suponen su acceso preferencial al sistema educativo, el desarrollo de metodologías flexibles y adaptadas a las condiciones particulares, y el seguimiento a su permanencia de manera diferencial” (p.16).

Actualmente se reconoce además que el aprendizaje se da en diferentes contextos y de manera continua a lo largo de la vida, por lo que la escuela es uno más de los escenarios donde se aprende, pero no el único. “La familia, el entorno, las condiciones sociales y culturales, afectan de manera determinante este aprendizaje” (SED, 2012, p.51). Así mismo se reconoce que existen muchos factores que permiten o impiden el logro académico, entre los cuales se encuentran “Las características socioeconómicas de los hogares (la educación de los padres, la composición del hogar, el ingreso, el contexto socioeconómico donde viven los estudiantes, etc.) y, obviamente, las características de los colegios y los docentes (Fundación Compartir, 2014, p.242).

## **4.1 Escenarios de discusión y reflexión**

La discusión en torno a la responsabilidad penal adolescente que alimenta las propuestas de atención a esta población se han dado en diferentes escenarios o instancias, en escenarios interinstitucionales<sup>49</sup>, mediante proyectos financiados por entidades oficiales y que se encuentran en documentos institucionales, con menor o mayor grado de profundidad y sistematización y en otros documentos realizados de manera independiente por personas interesadas en el tema, algunos de corte académico.

### **4.1.1 Escenarios Interinstitucionales**

Los escenarios interinstitucionales en la administración de Bogotá, se han materializado en “Mesas Distritales”, en donde representantes de diferentes entidades estatales, principalmente del Distrito, se reúnen con el fin de coordinar acciones frente a un tema específico.

A partir de la entrada en vigencia del Código de Infancia y Adolescencia, en lo relacionado con el SRPA<sup>50</sup>, y la formulación del Plan de Desarrollo 2008-2012, el Distrito Capital conformó en el 2009 la Mesa Distrital de Responsabilidad Penal Adolescente, con el fin de materializar las líneas de acción definidas por la Administración Distrital del Plan de Desarrollo 2008-2012, buscando fortalecer los procesos de articulación y coordinación entre las entidades del Distrito competentes en el tema y el ICBF, Regional Bogotá, en

---

<sup>49</sup> Aquellos en los cuales participan diversas entidades gubernamentales.

<sup>50</sup>La Ley 1098 fue aprobada el seis de noviembre de 2006 y se inauguró en los Distritos judiciales de Cali y Bogotá el 15 de marzo de 2007.

procura de generar respuestas institucionales complementarias que respondieran a los requerimientos que se iban identificando en torno al SRPA<sup>51</sup>. Uno de los propósitos de este escenario interinstitucional era realizar seguimiento a los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Positiva, en torno al tema de la responsabilidad penal adolescente<sup>52</sup>.

A pesar de constituirse como un espacio para la coordinación entre entidades distritales, se convocó al ICBF teniendo en cuenta su calidad de Coordinador del SNBF, y al Ministerio Público como responsable del seguimiento al SRPA en todo el territorio nacional, con el fin de desarrollar conjuntamente estrategias orientadas al cumplimiento de los compromisos. El ICBF como rectora del SNBF encargado de la protección de los derechos de la infancia en el país, exigía al Distrito que cumpliera sus compromisos frente a la infancia y la adolescencia establecidos en el plan de desarrollo Bogotá Positiva, especialmente en relación con los adolescentes en conflicto con la ley penal frente a los cuales no existían respuestas concretas. La preocupación principal en ese momento era la falta de cupos para privación de libertad por lo que muchos adolescentes sancionados con esta medida no tenían donde cumplirla.

Ante las dificultades para responder en el corto plazo a este compromiso, el Distrito formula un proyecto que se concreta en el convenio marco interadministrativo 1438 de 2009, entre el Distrito y el ICBF, con el objeto de “Aunar esfuerzos entre el ICBF y El Distrito, para implementar los programas especializados para el cumplimiento de las sanciones no privativas de la libertad y privativas de la libertad en centro de atención especializado, e implementar estrategias para la prevención de la delincuencia de los niños, niñas y adolescentes del Distrito Capital”. Este convenio propone una mirada más integral al fenómeno con el fin de atacar sus causas y no solo sus consecuencias, por lo cual gran parte de sus obligaciones estaban orientadas a la prevención del delito juvenil. Éste se constituyó en un soporte para el desarrollo de diferentes estrategias que permitieron unir esfuerzos y recursos de varias entidades distritales para el desarrollo de actividades orientadas a garantizar la atención de los adolescentes.

Paralelamente, se suscribe el Convenio 3973 de 2009 liderado por la Secretaría de Integración Social, que cuenta con la participación de otras entidades gubernamentales y no gubernamentales<sup>53</sup>, el cual se materializa a partir de la puesta en marcha de una instancia importante que se conforma desde entonces, denominada Centro Forjar<sup>54</sup>, que se empieza a constituir desde su creación en un centro de referenciación para orientar a los adolescentes a los servicios educativos y de salud, entre otros, fundamentalmente para aquellos declarados penalmente responsables y a quienes se les hubiera impuesto una medida no privativa de la libertad. El Centro Forjar se propuso brindar servicios de formación en derechos humanos, atención psicosocial y terapéutica, servicio comunitario e identificación y ubicación en áreas de interés para el trabajo y uso del tiempo libre de

---

<sup>51</sup> Formaron parte de dicha Mesa las Secretarías de Salud, Educación, Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte, Desarrollo Económico e IDIPRON.

<sup>52</sup> Tales como la implementación de una unidad de drogodependientes para adolescentes infractores de la ley penal, garantizar 500 cupos para el cumplimiento de sanciones en medio cerrado para adolescentes infractores y garantizar 120 cupos en programas de servicio social gratuito para la ejecución de medidas de la pena, para los adolescentes infractores.

<sup>53</sup> Tales como Secretaría Distrital de Gobierno, Organización Internacional para las Migraciones, Artesanías de Colombia y la Fundación Escuela de Artes y Nuevo Circo Ciudad.

<sup>54</sup> Empieza sus operaciones el 19 de agosto de 2010 en la Localidad de Ciudad Bolívar, con una inversión total aproximada de \$4.500 millones de pesos para el 2010 y 2011.

los adolescentes. Con su entrada en funcionamiento, se evidenciaron aún más las necesidades de los adolescentes en torno al servicio educativo ya que muchos adolescentes que llegaron allí, se encontraban desescolarizados.

A partir de la conformación del Centro Forjar de Ciudad Bolívar, se aumenta la demanda por respuestas educativas por parte de la administración distrital para los adolescentes en conflicto con la ley penal con una sanción no privativa de la libertad, en tanto fue más evidente que muchos de ellos se encontraban desescolarizados, por lo cual se inició un proyecto piloto de atención educativa que se mostrará más adelante.

### **4.1.2 Aproximaciones documentales**

La problemática de jóvenes en conflicto con la ley ha sido objeto de varios estudios, análisis y publicaciones<sup>55</sup> a nivel mundial y nacional, los cuales muestran características de los adolescentes y de los programas desarrollados para mitigar la problemática. El aspecto educativo se presenta como un factor más de los que debe atender el Estado para restablecer el derecho de los adolescentes que han infringido la ley penal.

Algunos estudios fueron realizados con anterioridad a la Ley 1098 de 2006, es decir en vigencia del Código del Menor, por lo cual se enmarcan en las críticas y propuestas al modelo tutelar. Otros, realizados con posterioridad al nuevo Código, indagan sobre los avances en el cambio de paradigma del modelo tutelar al restaurativo, en las acciones orientadas al juzgamiento y restablecimiento de los derechos de los adolescentes. Un tercer grupo son las investigaciones realizadas por la SED durante el 2009 y 2010 en asocio con la Fundación Restrepo Barco y el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas, con el fin de indagar sobre los imaginarios del sector educativo con respecto a la atención educativa que requieren estos adolescentes y formular propuestas en torno al tema.

Para efectos de la presentación, se expondrán por separado algunos documentos que tienen implícitos discursos importantes para contrastar con los testimonios de las entrevistas, organizados bajo las categorías de estudios académicos e institucionales, entendiendo estos últimos como los realizados con financiación y supervisión directa de alguna entidad estatal<sup>56</sup>.

## **4.2 Estudios académicos**

Los estudios revisados presentan elementos importantes a tener en cuenta en torno a la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal, y se constituyen en el estado del arte del presente documento, algunos de ellos son de tipo etnográfico, realizados por personas ajenas a la institucionalidad, los cuales permiten comprender varios aspectos determinantes para analizar las intervenciones gubernamentales desarrolladas en cumplimiento de la normatividad anterior y la vigente, así como

---

<sup>55</sup> En la bibliografía se presentan gran parte de ellos.

<sup>56</sup>Un primer grupo hace parte de investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación a través del IEMP y las otras han sido desarrolladas mediante convenios realizados por la SED.

aspectos socioeconómicos que afectan la formulación e implementación de una política pública que quiera dar respuesta al incremento de la delincuencia juvenil.

Entre los elementos para tener en cuenta en la formulación de una propuesta de atención social a los adolescentes en conflicto con la ley penal se encuentran la reincidencia en el delito, la incorporación de actividades lúdicas y deportivas en los programas de atención, el nivel de consumo de SPA, así como la atención psicológica al adolescente y su núcleo familiar y la presencia de la familia como factor determinante en la resocialización del adolescente y su inclusión en la sociedad.

En torno a la reincidencia, los autores lo destacan como elemento clave en sus investigaciones, por cuanto se constituye en un indicador de la pertinencia de los programas que les ofrece el Estado. Para Rubiano, Escallón, & Zamudio (1997) la mala calidad de los servicios institucionales de rehabilitación puede ser la causa de la reincidencia, esto puede explicarse de acuerdo con Ruiz & Luna (1998) por la transitoriedad de los programas ofrecidos por el Estado a los jóvenes, en los cuales no ofrecen garantías de vinculación social o laboral que posibiliten mejorar sus condiciones de vida, para que resulten suficientemente atractivos como para que abandone el delito. Para Castro (2003) el fenómeno de la reincidencia es multicausal; en él influyen el rechazo social, la discriminación de la cual son víctimas y el rechazo laboral, adicionalmente cuando los adolescentes terminan el proceso sancionatorio en las instituciones, salen y se encuentran con el mismo ambiente que los invita a cometer nuevas infracciones. A lo anterior se suman las adicciones, el cambio de valores, la falta de orientación y la desintegración familiar como factores que influyen e incrementan la reincidencia.

Ruiz & Luna (1998) consideran que debe mirarse el tema pedagógico en una comprensión amplia del término, que no lo circunscribe al ámbito escolar, los actos pedagógicos no sólo están referidos al aprendizaje de conocimientos, comportamientos y normas, de acuerdo con la etapa por la cual atraviesan los adolescentes, es importante contemplar la posibilidad de propiciar actividades artísticas, danza, teatro, música, escultura y lúdicas permanentes, ya que estas actividades le permiten a los jóvenes expresar sus sentimientos así como las causas que los llevan a rebelarse ante el mundo duro y difícil que han tenido que vivir. Su inclusión educativa es un aspecto fundamental en estos programas, aunque es un aspecto que debe analizarse con precaución para generar un beneficio y no un perjuicio tanto a los adolescentes como a su entorno. En ese sentido los programas socioeducativos no deben generar aislamiento y dependencia sino por el contrario deben crear un vínculo con el entorno.

Las sanciones ambulatorias, para ganarse un espacio y conservarlo, se encuentran en la necesidad de demostrar un aporte preventivo-especial, en términos absolutos, es decir, una cierta capacidad de disminuir la reincidencia. Una condición para ello es la capacidad para identificar de la mejor manera los programas de acuerdo con los sujetos, lo que exige procedimientos profesionales de diagnóstico y selección de medidas; la falta de esta capacidad explica en parte el relativo fracaso preventivo-especial de las sanciones penales de adolescentes. (Couso, 2006, p.55).

Varios autores coinciden en la importancia de considerar diferentes alternativas que permitan reforzar una cultura de responsabilidad institucional y ciudadana que rompa el círculo de la violencia, recupere la importancia de la prevención del delito juvenil, y

oriente, desde una perspectiva más pedagógica, interdisciplinaria y menos terapéutica, la resocialización del niño o adolescente infractor.

En cuanto a la labor pedagógica que se tiene que llevar a cabo con el joven, debe ser todo un proceso donde él se reconozca como sujeto de derechos, se restablezca el autoestima del adolescente, su identidad, teniendo en cuenta que muchos de estos jóvenes viven situaciones difíciles y poseen historias de vida que los abruma, que los han marcado y que no han tramitado desde un espacio distinto al castigo y a la represión (Acuña, García & López, 2010, p.34).

De acuerdo con Bonasso (citado por Rojas, 2012) “los menores, más que infractores o delincuentes, son un síntoma de la existencia de fallas más graves en la estructura social, en especial dentro de la familia y en las políticas educativas implementadas dentro de los sistemas sociales. Son más susceptibles a factores externos y opera en ellos un determinismo cuando cometen conductas antisociales que pueden ser tipificadas para los adultos como delitos” (p.3).

Estos estudios académicos en general tratan de mostrar otra imagen de los adolescentes que infringen la ley penal<sup>57</sup> y proponer métodos alternativos de atención social basada en la comprensión de la complejidad del fenómeno, cuyas causas no son exclusivamente atribuibles a características individuales de los sujetos, sino que están asociadas a problemas sociales que promueven una cultura de la ilegalidad y la violencia a la cual no son ajenos algunos adolescentes, por cuanto crecen con modelos de comportamiento agresivo que se normalizan en algunos contextos deficitarios de condiciones de vida digna y de la garantía de derechos, frente a lo cual la educación puede brindar alternativas de mejoramiento de dichas condiciones. “Es innegable la necesidad de la educación como un elemento toral en los diferentes tipos de estrategias de prevención de la criminalidad” (Rojas, 2012, p.5).

### 4.3 Estudios institucionales

El IEMP ha realizado un trabajo investigativo continuo y sistemático desde la formulación de la Ley de Infancia y Adolescencia que permite encontrar elementos importantes para el análisis de la responsabilidad penal adolescente. Por su parte la SED, contrató en el año 2010 y 2011, dos estudios que indagan por aspectos relacionados con la atención educativa de estos adolescentes.

En el primer documento publicado por el IEMP, llamado Pescadores de Ilusiones (2007), se realiza un diagnóstico de la antigua propuesta del Código del Menor, frente a su pronta desaparición y a los retos y necesidades por asumir ante el cambio de Sistema; el segundo, Semillas de Cristal (2008) plasma un análisis y sugerencias ante el desarrollo del nuevo modelo en su primer año de vida en los distritos judiciales de Cali y Bogotá, los primeros en inaugurarse con énfasis en el alcance y adecuación en la ejecución de las sanciones; el tercero, Gotas de Luz (2009), retoma de forma acumulativa las anteriores jurisdicciones iniciadas desde marzo de 2007 y amplía el panorama a otros distritos judiciales. Finalmente, el documento Pantalones Cortos y Mochilas Rotas (2010) analiza el avance de once nuevas jurisdicciones.

---

<sup>57</sup> El imaginario social considera en general que estos adolescentes son delincuentes, sin importar otras consideraciones o causas que llevaron al adolescente a delinquir, por lo que consideran que la única forma de que respondan por sus actos es la privación de la libertad.

En todos estos documentos se encuentran ideas en relación con fortalezas y debilidades de los programas de atención de los adolescentes, algunas de las cuales se mencionarán con el fin de presentar elementos claves a considerar al momento de formular lineamientos de política pública educativa.

En *Semillas del Cristal* (2008) se presentan algunas críticas en la operación de las nuevas medidas impuestas a los adolescentes y el nuevo paradigma para su tratamiento, se enfatiza en la disparidad de criterios para la aplicación de las sanciones, determinadas por el criterio del juez más que por los postulados de la nueva norma, influenciados por la praxis social y por ciertas preferencias por parte del juzgador frente a cierta medida. De acuerdo con lo expresado por los operadores<sup>58</sup> del ICBF, existen múltiples limitaciones para la garantía de derechos como la educación, y consideran que el sistema educativo no se ha integrado a la implementación de la Ley, dejando en ellas la cobertura de necesidades que son obligación del MEN.

En el documento se presenta la reflexión de algunos autores<sup>59</sup> que han definido tres características fundamentales que debe reunir un proceso de intervención al joven infractor de la ley penal:

- Basarse en el paradigma de la competencia social, que incluye técnicas educativas cognitivas y conductuales, es decir estrategias que persiguen cambiar la forma de pensar.
- Ajustar la intervención a las características de cada individuo. En la práctica, se siguen encontrando muchos programas, copiado unos de los otros, donde se evidencia la no profundización de la introspección individual.
- La intervención no debe orientarse exclusivamente a compensar déficit de los individuos, sino también a promover y fomentar los recursos o puntos fuertes del medio con el que se relacionan. En otras palabras, la intervención personalizada, pero aislada del medio de origen del individuo, es considerada de poco impacto.

El desarrollo de la competencia social implica tomar una perspectiva alejada de considerar al joven infractor como un enfermo, por lo que propone un tratamiento educativo que le enseñe nuevas habilidades y capacidades para posibilitar la integración social, lo que demanda la observación de aspectos positivos existentes en el individuo y en su ambiente, con el fin de ser aprovechados como puntos fuertes para superar factores de riesgo. (Alvarez Correa et al., 2008, p.145).

En el documento *Gotas de Luz* (2009) se expone el papel de la familia como factor determinante en el éxito de los programas de atención dirigidos a los jóvenes infractores, y las debilidades de la escuela para la contención del adolescente. El interés que se pueda tener en que los adolescentes se vinculen a organizaciones como forma de apoyar o fortalecer el abandono del consumo de SPA, las relaciones intrafamiliares, el uso adecuado del tiempo libre, etc., requiere de un control familiar, que de no estar bien cimentado, es fácilmente abandonado por ellos. El fracaso de la familia en la contención del niño, de la niña o del joven con comportamiento disocial, no logra ser superado en la

---

<sup>58</sup> Hace referencia a las instituciones contratadas por el ICBF para atender a los adolescentes del sistema de responsabilidad penal adolescente.

<sup>59</sup> Andrews y Bonta (1998) y Garrido (2005)

segunda instancia social que es la escuela como institución, la cual tampoco cuenta con los elementos necesarios para hacer dicha contención.

En el documento *Pantalones Cortos Mochilas Rotas* (2010), se llama la atención sobre la importancia de los programas de prevención. La remisión a los servicios de protección de un alto número de jóvenes menores de 14 años que infringieron la ley penal, viene evidenciando una prevención insuficiente del delito, producto de las limitadas herramientas que tienen a su disposición defensores de familia y equipos psicosociales del ICBF. En términos generales, los adolescentes no están recibiendo la atención en salud, educación, ni la garantía del restablecimiento de sus derechos de manera oportuna; frente a la calidad de estos servicios es necesario desarrollar una evaluación sobre el particular. Con respecto al tema educativo, el documento presenta una conclusión determinante al momento de pensar las políticas de atención educativa, no se debe tan solo pensar como alternativa en reforzar el sistema de educación básico; los motivos por los cuales muchos no acuden a las aulas son múltiples (recursos económicos, ausencia de alternativa, deseo de estudios técnicos, etc.), de ahí la necesidad de pensar en diferentes direcciones de manera simultánea. El diseño de la “*educación*” no puede reducirse al cumplimiento de los niveles primarios y secundarios.

Los documentos desarrollados por la SED en el marco de dos convenios interinstitucionales<sup>60</sup>, complementan la revisión frente al tema.

En el 2010<sup>61</sup>, se presentaron recomendaciones entre las cuales se destacan la necesidad de distinguir entre problemas de disciplina y convivencia graves, para definir qué tipo de modalidad educativa se requiere, qué puede manejar la escuela y cuáles requieren de mayor especialización y calificación de la que hoy existe en la escuela tradicional. Se sugieren espacios transitorios que permitan ofrecer una educación de calidad a estos jóvenes sin exponer a los demás al peligro que significa la presencia de adolescentes y jóvenes que intimidan por medio de las armas o que establecen una relación con la ilegalidad y el delito apoyados en bandas u organizaciones delictivas mayores. Es deber de la escuela prevenir relaciones malsanas tanto para los adolescentes y jóvenes infractores como para los demás compañeros adolescentes y jóvenes, que potencialmente pueden volverse delincuentes o ser violentados gravemente.

A pesar de lo anterior concluye que los programas deben estar articulados a la escuela regular, la cual debe transformarse para que esté en capacidad técnica, humana y logística de garantizar el derecho a la educación de calidad de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley. Estos adolescentes requieren de manera perentoria, una educación de calidad, pertinente e incluyente, que les ofrezca las herramientas para que desarrollen sus habilidades cognitivas, emocionales, comunicacionales y relacionales, se mantengan en el sistema educativo, le encuentren sentido, no reincidan en la delincuencia y construyan un proyecto de vida digno y sostenible dentro de la legalidad.

En el 2009<sup>62</sup>, luego del análisis de documentos legales y entrevistas con docentes y estudiantes se presentaron algunas recomendaciones para mejorar la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal, destacando la importancia de la familia

---

<sup>60</sup> Convenios 2858 de 2008 y 1710 de 2009

<sup>61</sup> Convenio 2858 de 2008

<sup>62</sup> Convenio 1710 de 2009 firmado entre la SED y la Fundación Restrepo Barco



y de profesionales interdisciplinarios en las escuelas que apoyen el seguimiento en la resocialización de NNA, así como la articulación con el sistema judicial para supervisar el cumplimiento de las sanciones. Se reconoce la dificultad de los docentes, rectores, y en general de las autoridades educativas para manejar el aumento de la violencia que se vive en los colegios distritales por lo que se les debe apoyar con estrategias para mejorar la convivencia escolar, promover mecanismos alternos de resolución de conflictos, y actividades para el uso del tiempo libre, lúdicas y deportivas que contribuyan a disminuir la violencia y el delito. Este estudio considera fundamental promover en el currículo de todos los colegios la formación en competencias laborales con el fin de que los adolescentes tengan habilidades para realizar una actividad legal que les permita obtener ingresos.

Estos dos estudios desarrollados por la SED, tienen elementos comunes y diferenciados lo cual demuestra la disparidad de criterios frente a una misma problemática. En algunos casos se presentan como listados de necesidades sin ninguna propuesta concreta para llevarse a cabo, situación propia de los observadores externos que presentan sus conclusiones sin tener en cuenta las dificultades para su aplicación. Entre los elementos comunes se destaca la necesidad de pensar en alternativas educativas con enfoque diferencial, que acerquen al adolescente simultáneamente al desarrollo de las competencias necesarias para aprobar su educación secundaria y a la formación en competencias laborales que les permita vincularse al sistema productivo o implementar una idea de negocio con el propósito de generar un ingreso económico que le permita satisfacer por lo menos sus necesidades básicas y las de su familia.

Algunos de los factores asociados a la falta de escolarización, están relacionados con el fenómeno de la deserción escolar y obedecen a factores tales como: la falta de interés de los jóvenes en los contenidos curriculares por considerarlos innecesarios y poco significativos para la vida, la incredulidad en la educación como factor de progreso social, las metodologías de enseñanza poco atractivas para algunos adolescentes, la desesperanza de algunos de ellos con respecto al futuro, la vinculación a actividades delictivas y al consumo de sustancias psicoactivas desde corta edad, la repitencia y la extra-edad<sup>63</sup>, entre otras.

La magnitud de la problemática social y la debilidad en las políticas implementadas para prevenir y atender a los adolescentes infractores de la ley penal, genera el incremento de las acciones delictivas en adolescentes y una alta reincidencia, por lo cual se han generado propuestas que promueven mayor rigor en las sanciones que deben imponérseles. Ante esta propuesta existen opiniones que contradicen la efectividad de las medidas que buscan endurecer e incrementar las penas con argumentos según los cuales no se puede pretender reducir la criminalidad adolescente únicamente a través del derecho penal por lo cual la problemática debe mirarse desde una perspectiva integral, que examine sus causas sociales, culturales y económicas para así formular respuestas pertinentes.

---

<sup>63</sup> Informe final convenio de asociación 1710 de 2009 realizado entre la SED y la Fundación Restrepo Barco.

## 4.4 Experiencias similares

La SED ha buscado permanentemente el desarrollo de modelos pedagógicos diferenciales para atender la diversidad presente en la escuela y la ciudad, en exploraciones y discusiones previas que incorporan aspectos significativos para la formulación de una propuesta de atención educativa con enfoque diferencial para los adolescentes en conflicto con la ley penal.

### 4.4.1 Educación de Adultos

El Decreto 3011 de 1997 regula la educación de adultos, el conjunto de procesos y de acciones formativas organizadas para atender de manera particular las necesidades y potencialidades de las personas que por diversas circunstancias no cursaron niveles de servicio público educativo, durante las edades aceptadas regularmente para cursarlos o de aquellas personas que deseen mejorar sus aptitudes, enriquecer sus conocimientos y mejorar sus competencias técnicas y profesionales.

Los ciclos lectivos especiales integrados que establece el Decreto, se deben organizar de tal manera que la formación y los logros alcanzados tengan correspondencias con los ciclos lectivos regulares de la educación básica. El marco normativo de la educación de adultos permite desarrollar programas flexibles, en horarios y periodos de tiempo que se ajusten a las necesidades de la población, guardando en cualquier caso unos mínimos de intensidad horaria que garanticen la calidad de la atención educativa y los logros que se persiguen con ella. Aunque se establece que está propuesto para adultos, en Bogotá se ha vinculado a personas menores de 18 años en programas nocturnos basados en estos programas, aquellos adolescentes que se encuentran en extra edad<sup>64</sup>, lo cual ha sido criticado por algunas instituciones por considerarlo inoportuno para el desarrollo y proceso formativo de quienes aún no han alcanzado la mayoría de edad.

También ha sido utilizada esta metodología en programas transitorios que atienden a coyunturas políticas o necesidades puntuales de grupos de personas o instituciones que promueven el progreso académico de adolescentes y adultos en condición de vulnerabilidad que se encuentran desescolarizados.

En el 2010 se realizó un trabajo con los adolescentes privados de la libertad en el Redentor<sup>65</sup>, bajo este modelo educativo, el cual permitió que 30 de ellos avanzaran en su proceso académico y obtuvieran su certificación de grado 9º, sin embargo fue temporal y no generó continuidad por no estar inmerso en la estructura formal del sistema educativo de Bogotá. A través de esta metodología de educación de adultos, también se desarrolló una intervención con jóvenes pertenecientes a las denominadas “barras bravas” de Bogotá, como se conocen a las agrupaciones de hinchas de los equipos de fútbol que generan violencia al interior del estadio o por fuera de él, a la cual se vincularon 106 jóvenes, 62 hombres y 44 mujeres, de los cuales 72 terminaron el proceso, 38 de ellos perteneciente a las barras de fútbol y los restantes, familiares de los primeros.

---

<sup>64</sup> Se considera que un niño está en extraedad, cuando su edad es 3 años por encima de la que debería tener para cursar un grado determinado.

<sup>65</sup> Lugar donde se encuentran privados de la Libertad los adolescentes en Bogotá, administrado por los Terciarios Capuchinos

La estrategia que se buscó para garantizar la permanencia de los estudiantes, además de ser un modelo flexible, fue la vinculación al proceso de personas cercanas a los barristas, especialmente a familiares de ellos, o parejas sentimentales, con el fin de generar un mayor arraigo. La deserción que se registró, obedeció a razones relacionadas con su falta de interés por el estudio, en tanto privilegian la adscripción a la barra de fútbol que les implica realizar actividades en torno a los juegos de sus equipos, adicionalmente hay dificultades asociadas a los conflictos entre barras que los aleja de los procesos educativos por problemas de seguridad, entre otros.

#### **4.4.2 Aceleración del aprendizaje**

El Programa de Aceleración del Aprendizaje, es una experiencia de modelo educativo flexible a nivel nacional, mediante el cual se logra vincular al sistema educativo a niños, niñas y jóvenes en extra edad, quienes han desertado del sistema como consecuencia de las problemáticas sociales, económicas y emocionales, o no han podido ni siquiera acceder a él.

Es un modelo que el MEN identificó en Brasil en el año 1998 y consideró que era posible adaptarlo al contexto colombiano. Desde entonces se desarrolla este modelo en Bogotá, para atender a los adolescentes que por motivos relacionados con la violencia social, económica y armada, tales como el desplazamiento forzado, presencia de grupos armados, violencia intrafamiliar, entre otros, han permanecido fuera del sistema educativo durante varios años. El propósito fundamental del programa es brindar una alternativa educativa pertinente a niños, niñas y jóvenes que se encuentran en situación de extra edad para que superen el desfase edad – grado y puedan continuar sus estudios primarios y secundarios, tiene una duración de un año lectivo para el estudiante en el cual abarca los contenidos de los cinco primeros grados de la educación básica, trabajando mediante proyectos a través de los cuales se enseñan los contenidos curriculares.

Este modelo contempla también un acompañamiento psicosocial, teniendo en cuenta las dificultades sociales y afectivas que caracterizan a la mayoría de la población, acompañamiento que en la práctica no se realiza de la mejor manera, no obstante ha permitido en Bogotá el acceso y nivelación académica en la básica primaria, de NNA en extra edad, para que una vez avanzados en su proceso de aprendizaje, puedan vincularse a un grado acorde con su edad<sup>66</sup> y desarrollo cognitivo. Luego de 15 años ha logrado consolidarse como un proceso educativo permanente con financiamiento continuo para su ejecución. Inicialmente surgió como una propuesta apoyada fundamentalmente por organizaciones no gubernamentales, que se fue consolidando como estrategia de inclusión educativa ante las crecientes y complejas necesidades de la población. A pesar de ello tiene varias críticas y dificultades, ya que en la práctica acentúa la segregación, resaltando a quienes hacen parte de él como personas

---

<sup>66</sup>De acuerdo con datos del DANE, los niños, niñas y jóvenes colombianos menores de 18 años representan un poco más de la tercera parte de la población del país, más de 16 millones de personas. Un importante número de ellos, 22.293 estudiantes ingresa al sistema escolar con edades superiores a las establecidas en la normatividad para cursar un determinado nivel y, peor aún, un alto porcentaje sale del sistema y no regresa a la escuela.

diferentes en una connotación negativa de la diferencia. No obstante es una alternativa a la inflexibilidad de la escuela regular o tradicional.

Como resultado de la experiencia en el Programa de Aceleración de la básica primaria y luego de varios ajustes metodológicos y curriculares, se formuló en el 2010 una propuesta de aceleración del aprendizaje en la básica secundaria, que permitiera implementarla en 20 aulas para atender a los adolescentes mediante una metodología similar a la del programa de Aceleración en básica primaria<sup>67</sup>, en la cual se integraron adolescentes en conflicto con la ley penal, aunque se desconoce el número exacto y sus logros.

#### 4.4.3 Pedagogía amigoniana

Es un modelo desarrollado por la Congregación de los Religiosos Terciarios Capuchinos<sup>68</sup>. Los programas de esta congregación se desarrollan en el marco de la Pedagogía Amigoniana, la cual concibe su acción a partir de una inspiración teológica. La Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos, desarrolla desde el 2002 los procesos formativos sustentados en el modelo educativo Escuela sin fronteras para adolescentes y jóvenes en protección, reeducación, prevención y atención terapéutica, en los diferentes Centros de atención especializada que operan en Colombia.

La propuesta tiene como objetivo general ofrecer un proceso de atención e intervención integral a la niña, niño, adolescente o joven que, por encontrarse en situación de vulnerabilidad o por infringir la ley penal, es enviado por las autoridades competentes para que participe, conjuntamente con su familia, en un proceso pedagógico y terapéutico de formación integral que le facilite su promoción como sujeto de derechos y deberes y su reincorporación al medio socio-familiar. En el marco de la atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal, esta Congregación es reconocida a nivel nacional por su continuidad en el trabajo con esta población ya que cuentan con la infraestructura y personal formado y calificado para la atención especializada. A pesar de las críticas de las que pueda ser objeto, por ahora no se ha encontrado una organización con una capacidad organizativa similar que pueda atender las diferentes medidas impuestas por los jueces, especialmente la de privación de libertad.

No obstante, los centros de atención y programas académicos no hacen parte del seguimiento por parte del MEN, pues han centrado su labor en los jóvenes infractores, cuyo seguimiento es responsabilidad del ICBF, quienes supervisan que los programas académicos que contratan, reúnan las condiciones establecidas en los términos de referencia para la atención psicosocial de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

La SED contrató en el 2012 a esta Congregación, a través de su operador CENFOR, para atender a 120 adolescentes en conflicto con la ley penal con una sanción no

---

<sup>67</sup>En el 2010 la oferta en el Distrito era de 174 aulas del programa denominado en la actualidad “Volver a la Escuela”, 59 aulas de Primeras Letras<sup>67</sup> y 112 aulas de Aceleración del Aprendizaje en primaria, además de 20 aulas de Aceleración secundaria, cada una de ellas con un promedio de 25 estudiantes por curso.

<sup>68</sup> Comunidad clerical, católica y sin ánimo de lucro, que centra su labor fundacional en desarrollar programas educativos, reeducativos y terapéuticos desde la perspectiva de la pedagogía Amigoniana en escuelas, colegios y en la Universidad Luis Amigó; los cuales se implementan en varias ciudades de Brasil, Colombia y Ecuador. Desde hace 84 años presta su servicio en Colombia.

privativa de la libertad, luego de haber intentado desarrollar el proceso con otra organización no gubernamental con la cual no se tuvo éxito. Este proceso se denominó desde sus inicios como “Proyecto Piloto de Atención Educativa para Adolescentes en Conflicto con la Ley penal”.

#### **4.4.4 Proyecto piloto de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal**

A partir de la experiencia de la SED en los dos primeros programas educativos mencionados, así como las discusiones y conocimientos adquiridos en el marco de la Mesa Distrital del SRPA, se construyó una estrategia específica para los adolescentes en conflicto con la ley penal, con el fin de dar respuesta a la demanda de diversas entidades del Sistema y explorar una propuesta de atención educativa con enfoque diferencial pertinente que fuera replicable y sostenible en el futuro.

La SED apropió recursos para desarrollar una estrategia de atención educativa, destinando 350 millones de pesos en el 2011. Con estos recursos se formula una propuesta educativa particular, que contempla los costos de los diferentes tipos de intervención, intentando recoger varios elementos de las experiencias propias y los documentos académicos e institucionales mencionados en este capítulo. La propuesta piloto<sup>69</sup> se realizó entre 2011 y 2012 basada especialmente en la demanda de otras instituciones por alternativas educativas flexibles para estos adolescentes, y buscó no solo el acceso de los adolescentes desescolarizados a la escuela, sino promover la permanencia de aquellos que se encontraran desescolarizados a través de procesos de refuerzo escolar.

El proyecto piloto inició su construcción en enero de 2011, en alianza con una Fundación que tiene experiencia en procesos educativos flexibles, con el fin de aumentar tanto los recursos económicos disponibles, como la capacidad técnica para desarrollar con éxito la intervención y dar mayor integralidad a las acciones propuestas. Durante cinco meses, se elaboró de manera conjunta un documento metodológico para presentar la propuesta y elaborar los términos de referencia para la firma de un convenio en el marco del cual se desarrollaría la intervención.

La propuesta involucró tres componentes, uno de educación formal orientado a vincular adolescentes infractores de la ley penal, que no se encontraban escolarizados, con el fin de ofrecerles una alternativa educativa para avanzar en sus estudios de básica secundaria y media, es decir concluir su grado 9° o graduarse como bachilleres, otro de refuerzo escolar dirigido a los adolescentes en conflicto con la ley penal, que se encontraran escolarizados en los colegios públicos de Bogotá, con el fin de ofrecerles actividades de refuerzo académico y apoyo psicosocial para evitar su deserción, conscientes de las dificultades sociales y familiares que tienen muchos de estos adolescentes y uno de evaluación del proceso con el fin de determinar el impacto alcanzado.

---

<sup>69</sup> Desde la perspectiva popperiana (racionalismo crítico), las políticas públicas son análogas a hipótesis y la implementación de estas corresponden a una experimentación científica. De modo que el conocimiento se adquiere progresivamente mediante la estrategia del ensayo y error (Roth Deubel A.-N. , 2007).

Luego de seis meses de implementación de la propuesta se debieron reevaluar los componentes y las estrategias pedagógicas desarrolladas en el primer componente, debido a las dificultades presentadas, demostrando que la implementación de una acción pública varía bastante con respecto a la formulación inicial, debiendo quizás acudir a los ajustes incrementales de los que hablan autores como Lindblom y Wildavsky (citados por González, 2005), según los cuales se formulan propuestas partiendo de ajustes incrementales, sobre decisiones tomadas anteriormente.

El segundo componente fue imposible desarrollarlo debido a la falta de información disponible sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal, por la confidencialidad con que debe ser manejada la información sobre ellos, lo que impidió la realización del componente de refuerzo escolar en el segundo semestre de 2011 y se constituyó en un obstáculo que ocasionó la supresión de este componente por hacerse inviable. A partir de esta decisión, se reasignaron todos los esfuerzos a mejorar el componente de educación formal y ampliar el número de beneficiarios.

El convenio propuesto inicialmente para desarrollar en un plazo de ejecución de diez meses a partir del 31 de agosto de 2011, debió extenderse hasta el 31 de diciembre de 2012, por las dificultades que surgieron en el transcurso del proyecto que ocasionaron su rediseño. Luego de la reformulación, se obtuvieron algunas conclusiones que permiten construir a futuro sobre la experiencia vivida.

- Resulta fundamental generar espacios de encuentro y motivación con los adolescentes para mejorar su autoestima y concientización, y luego si proponer las actividades propias de su formación académica.
- Es necesario contar con profesionales especialistas en trabajo psicosocial para atender situaciones de crisis de los adolescentes, asociadas principalmente al consumo de sustancias psicoactivas.
- En las aulas se observó el interés de los jóvenes por su proceso formativo, ya que para ellos era diferente al de la escuela regular. Manifestaron que trabajar en grupos pequeños, permitía que los docentes realizaran las explicaciones y les asesoraran en el desarrollo de las guías, lo que les facilitaba la comprensión de las temáticas.
- Los jóvenes no tienen hábitos adecuados de estudio, fue necesario insistir en la asistencia continua a las sesiones de aprendizaje en el aula y en el cumplimiento del horario de llegada, en varias oportunidades algunos jóvenes llegaron al programa habiendo consumido sustancias psicoactivas o intentaron consumir dentro del espacio académico, situaciones que deben ser abordadas oportunamente por un equipo psicosocial e interdisciplinario.
- Un proceso de aceleración de la primaria y secundaria es viable y pertinente para jóvenes que se encuentran cumpliendo medidas legales de responsabilidad penal, siempre y cuando exista el apoyo psicosocial.
- Dentro de las razones de la ausencia y la deserción, se destacan el ingreso a la vida laboral, el aumento del consumo de SPA, las audiencias en los juzgados o defensorías, capturas por parte de la policía, cambio de medida a privación de la libertad, y situaciones familiares. Se resalta la ausencia de la mayoría de los jóvenes

los días lunes y viernes, lo cual es consecuencia según ellos de encuentros con amigos, fiestas, consumo de SPA y actividades ilegales.

- Los jóvenes que presentan crisis deben ser abordados e intervenidos en el momento, con el fin de aplicar acciones formativas y establecer acuerdos, a partir de normas de convivencia concertadas previamente.
- El trabajo con las familias de aquellos adolescentes que presentaron intermitencia en su asistencia, permitió identificar dificultades de cada uno de ellos y brindar orientaciones para superarlas oportunamente.
- Se requiere el acompañamiento y apoyo de la familia, en un proceso permanente de retroalimentación con la escuela que permita retomar el camino en los casos que se esté desviando de los propósitos de la formación.
- Debe pensarse en una formación integral para los jóvenes, ya que no solo se trata de enseñar algunos conceptos sino de formar en hábitos, valores, actitudes, comportamientos y, sobre todo, la resignificación de sus proyectos de vida.
- Es importante implementar actividades lúdicas y recreativas complementarias como apoyo a la apropiación de valores para el cumplimiento de la medida por parte de los adolescentes.

No hay una reflexión profunda sobre los contenidos curriculares y estrategias pedagógicas pertinentes para atender a los adolescentes en conflicto con la ley penal, y menos aún se encuentra una propuesta educativa con enfoque diferencial desarrollada por entidades estatales y consolidada en una política pública<sup>70</sup>, a pesar de que en las discusiones de expertos a nivel nacional e internacional, se reconoce la importancia de implementar modelos educativos flexibles<sup>71</sup>.

La falta de reflexión al respecto ha sido tan evidente que el documento CONPES 3629 del 14 de diciembre de 2009, le asignó la responsabilidad al MEN de establecer los lineamientos de atención educativa para esta población<sup>72</sup>. Desde entonces, el Ministerio ha realizado la búsqueda de modelos educativos en las entidades territoriales que puedan ser adoptados y replicados en todo el país.

---

<sup>70</sup> En el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, se establece que en el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

<sup>71</sup> Esta es una de las conclusiones del documento “memoria del seminario internacional de responsabilidad penal para adolescentes” desarrollado en Colombia en noviembre de 2009: Somos conscientes de la importancia de contar con un sistema educativo más flexible, que permita un proceso de reeducación acertado, y en el que los centros de atención garanticen el acompañamiento que el niño y el adolescente requieren.

<sup>72</sup> El documento contempla “Solicitar al Ministerio de Educación Nacional garantizar la oferta educativa a través de modelos educativos flexibles, acompañados de estrategias que refuercen las competencias ciudadanas y la convivencia para los adolescentes vinculados al SRPA en medidas de privación de la libertad”.

## 5 Análisis narrativo en torno a la atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal

En torno a la problemática de la responsabilidad penal adolescente se ha discutido mucho en los últimos años, no solo a nivel nacional sino mundial. En nuestro país en particular, la implementación del Código de Infancia y Adolescencia ha ocasionado varias discusiones y reflexiones con respecto a la atención y tratamiento legal y psicosocial que se brinda a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

A través de las entrevistas y la revisión documental, se observan dos líneas de trabajo opuestas en torno a la atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal, una de ellas, la narrativa, propone la inclusión de los adolescentes en procesos educativos formales y tradicionales, es decir aquellos que se ofrecen en los colegios, tanto oficiales como privados, y la otra, la contranarrativa, propone un modelo de atención exclusiva, donde los adolescentes que hacen parte del SRPA estén separados de otros adolescentes de sus mismas edades que no han incurrido en infracciones a la ley penal.

El modelo restaurativo es el *deber ser* de la política pública de infancia y adolescencia actualmente en nuestro país, en el marco de la normatividad vigente, por lo cual es el discurso que tratan de posicionar las autoridades públicas, representadas a través de sus funcionarios. Aunque los tres discursos (retributivo, tutelar, restaurativo), no se dan siempre en forma absoluta, como se evidenció en las entrevistas, existe una tendencia que puede estar marcada por el rol institucional que se desempeña a pesar de que difiera de las creencias personales, en el anexo D se describe un breve análisis de cada entrevista.

El discurso restaurativo se proclama de acuerdo con los antecedentes del Código de Infancia, como resultado de procesos de participación de diversos actores, especialistas en la temática de los derechos de la infancia y la adolescencia, bajo el supuesto que beneficia a los adolescentes en tanto los hace conscientes de las consecuencias de sus actos, los impulsa a restaurar el daño causado con su conducta y a su vez busca restablecer sus derechos y el de sus víctimas. Supone lo anterior, que las acciones que se proponen en el marco de este modelo, son las más adecuadas para el restablecimiento de derechos de los adolescentes, infractores y no infractores, victimarios y víctimas, una vez superada, por lo menos en la teoría, la perspectiva del modelo tutelar.



Las entrevistas permiten ver si los discursos recopilados, efectivamente están alineados con el modelo restaurativo, tanto en la cultura institucional como en las acciones o propuestas de política pública en torno al sistema de responsabilidad penal adolescente. En el análisis se observan contradicciones frente a la comprensión del sujeto, la acción del sujeto y la respuesta institucional. Se esperaría que para quienes comprendan al sujeto en el marco de un discurso restaurativo, consideren su acción y la respuesta institucional haciendo alusión al mismo discurso, lo cual no sucede en todas las ocasiones como se muestra en el anexo D.

La agregación realizada en categorías explicadas en el capítulo tres, muestra algunas tendencias de acuerdo con la tabla de frecuencias, en donde los actores consultados se ubican hacia uno de los extremos cuando hacen alusión al sujeto, la acción del sujeto y la respuesta institucional. Teniendo en cuenta el uso de palabras en un porcentaje mayor al 50%, se observan las tendencias o inclinaciones de los actores hacia uno de los discursos de acuerdo con cada categoría, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 12.** Relación discursos, categorías y actores

| Discurso     | Opinión de los actores con respecto a cada categoría y discurso |                           |                         |
|--------------|---|---------------------------|-------------------------|
|              | Sujeto  | Acción del sujeto         | Respuesta institucional |
| Restaurativo | A,C,F,G,I,K   | A,B,C,E,F,G,H,I,J,K,L,M,O | A,B,C,E,F,I,L,M,N       |
| Tutelar      | B,D,E,H,J,L,M,N,O,P   | D,N,P                     | D,G,H,J,K,O,P,          |
| Retributivo  | Ninguno   | Ninguno                   | Ninguno                 |

El cuadro anterior muestra en qué discurso se ubican mayoritariamente los actores dependiendo de los conceptos que utilizan. De un total de 16 grupos de entrevistas, A, C, L y M son funcionarios distritales, los dos primeros administrativos y los dos segundos docentes. B, J y N representan a entidades no gubernamentales que han desarrollado proyectos educativos de atención exclusiva dirigidos a poblaciones vulnerables. D, E, F, G, H, I y K, son funcionarios de entidades que participan del proceso judicial y de restablecimiento de derechos de los adolescentes, O son adolescentes y P, madres y padres de familia.

Los actores A, C, F, I, tienen un discurso restaurativo para las tres categorías, mientras que solo los actores D y P mantienen un discurso tutelar frente a ellas, los restantes 10 actores transitan entre el modelo restaurativo y el tutelar de acuerdo con la categoría en la que se agrupan sus conceptos. En términos de coherencia se esperaría que las personas tuvieran un mismo discurso en las tres categorías, es decir cuando hacen referencia al sujeto, a la acción del sujeto y a la respuesta institucional, no obstante esto no sucede en todos los casos, y aunque no es un obstáculo para la formulación de lineamientos de política, como se sustentará más adelante, si genera tensiones que afectan su implementación en la medida que no se logren subsanar oportunamente o llevarse a niveles manejables.

El discurso restaurativo es mayoritario cuando se hace referencia a la acción del sujeto (13 entrevistas), en cuanto a la respuesta institucional la mayoría también se identifica con este discurso (9 entrevistas), mientras que el discurso tutelar es mayoritario cuando se hace referencia al sujeto (10 entrevistas). Existe una relación entre el discurso restaurativo y la narrativa *inclusión al aula regular* así como entre el discurso tutelar y la contranarrativa *atención exclusiva*.

Se destaca que ningún actor tiende hacia el discurso retributivo, lo cual muestra una mirada social de la problemática y sus alternativas de solución y confirma la superación de una perspectiva puramente represiva.

El discurso principal como punto de referencia para la formulación de los lineamientos de política está asociado con la respuesta institucional, que se refiere a la forma en que los entrevistados perciben la atención educativa a los adolescentes en conflicto con la ley penal, no obstante los otros dos discursos, son importantes para identificar cómo caracterizan a los adolescentes y a sus acciones, determinando la coherencia y solidez de sus propuestas.

## 5.1 Las narrativas

Se construyeron cinco narrativas, a partir de la identificación de elementos fundamentales que llamaron la atención de diferentes actores quienes los consideraron como parte fundamental del problema, algunas tienen una relación causal entre ellas y las dos primeras son presentadas como la controversia central en torno a la atención educativa, es decir la narrativa y contranarrativa. Como se mencionó en el capítulo tres, esta agrupación corresponde a la visión del analista respecto a la información recopilada y su perspectiva sobre el asunto de estudio, es posible que otro analista encuentre narrativas diferentes que darían lugar a comprensiones opuestas o por lo menos diferentes a las que aquí se formulan.

La narrativa corresponde a la *inclusión al aula regular* y la contranarrativa a la *atención exclusiva*. Estas tensiones se observan en los discursos en torno a la respuesta institucional, pero tienen varios elementos en común que se diferencian en los énfasis o argumentaciones que se dan frente a la pertinencia de cada propuesta en relación con el bienestar de los adolescentes. Uno de los elementos comunes tiene que ver con que los dos exaltan la protección o el bienestar de los adolescentes, sin embargo representa a su vez una controversia sobre cuáles adolescentes. Para algunos, se trata de proteger a los adolescentes que han infringido la ley penal, para otros a los adolescentes que no lo han hecho y estarían en riesgo de hacerlo en caso de tener que compartir un espacio común con ellos en el proceso educativo o serían víctimas de las actitudes delincuenciales de los primeros, para otros se trata de protegerlos a los dos. La respuesta a esta pregunta está relacionada con los tres discursos que identificamos como retributivo, tutelar y restaurativo, frente a la comprensión del sujeto, la acción del sujeto y la respuesta institucional.

Las siguientes narrativas buscan presentar de manera cualitativa los resultados del análisis cuantitativo, complementado con frases representativas de cada discurso. Siguiendo la estructura de Van Eeten (2007), se presentan las narrativas consideradas fundamentales dentro del tema de estudio, que agrupan conceptos y controversias fruto del análisis.

### 5.1.1 Narrativa - inclusión educativa

A partir de un enfoque de derechos, la narrativa Inclusión Educativa, A1, tiene en cuenta la idea de que los adolescentes en conflicto con la ley penal deben realizar su proceso

educativo en los colegios tradicionales, aquellos que hacen parte de la oferta formal de la ciudad, en un mismo espacio físico con los demás adolescentes, con lo cual se garantiza el restablecimiento de los vínculos sociales de los infractores con la sociedad en general. Aunque en el imaginario colectivo esta característica pareciera ser suficiente para hablar de inclusión, los especialistas establecen que no basta con esto, pues deben existir en ese espacio, apoyos pedagógicos diferenciales para que la inclusión como concepto sea una realidad.

El concepto de la inclusión en el sector educativo de Bogotá ha estado asociado al de necesidades educativas especiales<sup>73</sup>, el cual “se plantea como una alternativa tanto para la comprensión del desempeño en el aprendizaje, como para la oferta de servicios de carácter educativo y social, lo cual contribuye a la construcción de una cultura de atención a la diversidad” (MEN, 2005, p.20).

El discurso de la inclusión es posicionado por los especialistas, y se ha convertido en el discurso “políticamente correcto”, por lo que pocos desde la institucionalidad expresan opiniones contrarias a éste, aunque en la práctica se realicen o promuevan procesos educativos que se alejan de sus fundamentos teóricos. Quienes defienden esta idea, consideran que la escuela debe dar respuesta a toda la diversidad presente en ella, y que el Estado debe garantizar los recursos para que esto sea una realidad. Esta narrativa es contraria a la atención exclusiva, aquella que se da en espacios diferenciados, separados de la mayoría, por considerarla discriminatoria y promotora de inequidad de la cual han sido víctimas la mayoría de los adolescentes vinculados al SRPA.

El discurso restaurativo que considera al adolescente como sujeto en desarrollo y privilegia el carácter pedagógico de la sanción, tiene en la narrativa inclusiva su mejor escenario, ya que contribuye a mantener los vínculos sociales del adolescente y favorece la integración de los jóvenes a un contexto familiar y social cercanos. En algunos sectores de la administración es más familiar el concepto de la inclusión ya que la formulación de las políticas sociales hace referencia al mismo en el marco de un enfoque de derechos, sin embargo para las familias de los adolescentes en conflicto con la ley penal es un concepto que no dice mucho, su interés principal es que sus hijos accedan a oportunidades que les permita mejorar sus condiciones de vida en el mediano y largo plazo, sin importar su denominación.

De acuerdo con el discurso oficial “Desde el enfoque de inclusión se prioriza la calidad de la educación y se parte de las necesidades y particularidades de cada estudiante, se adoptan modelos pedagógicos flexibles y participativos, didácticas y materiales relevantes, y se promueve la participación de las familias y la comunidad en los procesos de gestión y formación que se dan en la escuela” (MEN, 2007).

Para esta narrativa no sería relevante la comprensión del sujeto y de su acción en uno de los tres discursos específicamente ya que independientemente de esto, la propuesta es

---

<sup>73</sup> El concepto de necesidades educativas especiales hace referencia a aquellos estudiantes que presentan dificultades mayores que el resto para acceder a los aprendizajes que les corresponden por edad o que presentan desfases con relación al currículo por diversas causas, por las cuales pueden requerir, para progresar en su aprendizaje, de medios de acceso al currículo, adaptaciones curriculares, servicios de apoyo especiales, adecuaciones en el contexto educativo o en la organización del aula (...) las necesidades educativas especiales pueden derivarse de factores relacionados con las dimensiones del desarrollo humano, tales como: factores cognitivos, físicos, sensoriales, de la comunicación, emocionales y psicosociales (MEN, 2005, p.21).

reconocer la diferencia para incluirla con los apoyos pedagógicos y psicosociales necesarios en el aula regular. Lo anterior significa que la incoherencia en el discurso frente al modelo en aras de promover la respuesta institucional, no afecta la formulación de una política orientada a brindar una atención educativa inclusiva por cuanto este enfoque asume que todos los sujetos, deben ser incluidos, la diferencia radica en los apoyos que pueda requerir dependiendo del tipo de vulnerabilidad que representa. De los nueve actores que proponen una respuesta institucional con un discurso restaurativo, menos de la mitad, cuatro, se refieren al sujeto con el mismo discurso.

### **5.1.2 Narrativa - atención exclusiva**

Esta narrativa, A2, la contranarrativa, propone como aspecto central la atención especializada y diferenciada, a partir de la cual se garantiza a las personas cuyas condiciones particulares afectan su proceso académico, los apoyos especializados para lograr que avancen académicamente a partir de las necesidades de un grupo homogéneo con dificultades similares, en un contexto en el que no se sientan discriminados por ser diferentes.

En esta narrativa se encuentra un beneficio para los adolescentes en conflicto con la ley penal, y para los que no son infractores. En el primer caso encuentran un espacio adecuado a sus particularidades donde tienen profesionales especializados en el trabajo con problemáticas de conducta y rezago escolar, y para los segundos significa estar tranquilos ante las posibles influencias negativas de los infractores, quienes podrían afectar el derecho a la educación de la mayoría, por lo cual se considera que lo más adecuado es tener espacios físicos diferenciados, por lo menos mientras los problemas de conducta y de consumo problemático de SPA logran superarse o al menos hacerse manejables. En palabras de un rector “Uno sabe que ellos tienen el derecho a educarse, ¿pero a costa del fracaso de cuántos más?” (Lagos, 2014).

Esta narrativa es justificada por los entrevistados, a partir de la necesidad que tienen los adolescentes en conflicto con la ley, de ser atendidos por personal especializado, formado especialmente para dar respuesta a sus necesidades educativas y psicosociales, lo cual es difícil desarrollar si se encuentran en un mismo espacio físico con otros menores de edad, en donde los grupos del aula de clase son numerosos por lo que resulta imposible una atención personalizada que los impulse a mejorar en sus desempeños académicos y permita un seguimiento más cercano a ellos y sus familias a través de procesos de apoyo psicosocial.

Teniendo en cuenta una de las principales dificultades que presentan estos adolescentes, como es el consumo de SPA, esta narrativa argumenta que la atención exclusiva permite atender los procesos de desintoxicación con la ayuda de profesionales especializados y desarrollar tratamientos terapéuticos que contribuyan a que los adolescentes dejen el consumo. Se relaciona con el discurso tutelar, que busca proteger al adolescente, aislándolo del contexto de riesgo, evitando que sea afectado por el entorno y que afecte el entorno debido a su conducta irregular. Si bien para algunos este aislamiento genera una vulneración de sus derechos, para otros ocurre lo contrario, se trata de “atender su situación especial con las herramientas adecuadas, se separan para darles una protección especial” (Manrique, 2014).

En las entrevistas se encuentran ejemplos de estos programas que han sido desarrollados con apoyo de entidades distritales, a pesar de que el discurso oficial promueve procesos de inclusión y que han sido necesarios ante la dificultad que existe para que los adolescentes se vinculen al aula regular, bien sea por resistencia de ellos mismos, sus familias, o de los colegios que evitan recibir a un adolescente que haga parte del SRPA por considerarlo un riesgo para los demás. Las ventajas sugeridas por los promotores de este tipo de atención educativa son varias, algunas ya mencionadas, pero en general se basan en la experiencia fallida de la vinculación de los adolescentes a la escuela regular, por falta de interés de parte de los adolescentes infractores pues no encuentran motivaciones en el estudio y menos aún en un proceso académico rígido de un año en el cual deben cumplir normas y seguir una autoridad que resulta estricta para ellos.

Esta narrativa es compartida por las entidades no gubernamentales que prestan servicios educativos con metodologías flexibles, así como por madres, padres y adolescentes, aunque se presume discriminatoria desde el discurso de la inclusión, las familias no lo ven así, por el contrario reivindican la posibilidad que les brindan estas propuestas pedagógicas para alejarse de las malas compañías, de los señalamientos de otros. Además sienten que allí son tratados con afecto, lo cual no sucede en los colegios tradicionales de acuerdo con su narrativa. Aunque en algunas frases los representantes de docentes entrevistados, manifiestan la necesidad de aislar en algunos casos a los adolescentes mientras superan algunas dificultades, al revisar la tabla de frecuencias (Anexo C), su discurso frente a la atención educativa se posiciona en el marco de un discurso restaurativo, lo cual muestra la tensión entre la percepción personal y el discurso que promueven como agentes gubernamentales del sector educativo en el cual se impone la inclusión como respuesta a la diferencia y vulnerabilidad.

La tensión que se presenta entonces para la formulación de políticas con base en esta narrativa es ofrecer una alternativa de atención educativa en el aula regular, es decir en la escuela tradicional, que no es bien recibida por la mayoría de los adolescentes en conflicto con la ley, frente a lo cual las entidades distritales se ven obligadas a promover procesos paralelos a la escuela para garantizar el derecho a la educación de los adolescentes, sin embargo por tratarse de una atención en contravía del discurso oficial, no está reconocida como una apuesta estatal permanente y continua para estos adolescentes y por ende su cobertura es mínima o temporal, poco sostenible, no se promociona, haciendo el acceso a estos programas poco asequibles a la mayoría de los adolescentes que estarían interesados en ellas.

Esta propuesta que corresponde a una respuesta institucional bajo el discurso tutelar, comprende al sujeto en el marco de un discurso igualmente tutelar, es decir que propone una atención exclusiva en espacios separados, con el fin de proteger al adolescente de un entorno desfavorable, si no existe esta comprensión del sujeto en coordinación con la respuesta institucional, no sería justificable esta narrativa. De los siete actores cuyos discursos en torno a la respuesta institucional se identifican como tutelares, cinco de ellos se refieren al sujeto también con un discurso tutelar, lo cual muestra mayor coherencia que la narrativa de inclusión educativa.

### 5.1.3 Narrativa - soledad y uso del tiempo libre

Esta narrativa, B, como las siguientes, no hacen relación específica a la atención educativa, pero brinda elementos para establecer estrategias asociadas a la misma. Se relaciona más con el discurso tutelar frente a la respuesta institucional y a la concepción del sujeto, quien se encuentra desamparado y hay que buscarle espacios de acompañamiento y protección.

En la actualidad, es común ver a los NNA en una soledad permanente, especialmente cuando están por fuera del colegio, las dinámicas de la posmodernidad y el sistema económico capitalista, impulsa a los seres humanos a preocuparse más por la satisfacción de necesidades “no básicas”, tanto para ellos como para sus familias, que por compartir tiempo juntos. El cuidado de los hijos no resulta primordial, por lo menos desde el acompañamiento físico y orientación directa a su proceso de formación, el cual ha sido delegado tanto al colegio como a otros miembros del grupo familiar, como las abuelas, los hermanos mayores o a personas contratadas para realizar esta labor. Esto genera una ruptura de los vínculos familiares y de los valores asociados a estos, que puede ser asumida por los menores de edad de diferentes maneras de acuerdo con su capital cultural y por supuesto con sus condiciones familiares. Las políticas públicas no se han preocupado por rescatar el tiempo de los padres y madres para con sus hijos, pues la prioridad del modelo económico es la producción, existe la idea de que entre más tiempo permanezca en la fábrica o en su lugar de trabajo, mayor producción.

La referencia de los entrevistados en este sentido es amplia, desde los funcionarios que representan la institucionalidad oficial, hasta las madres y padres. En la preocupación por satisfacer las necesidades de sus hijos, los progenitores dedican la mayor parte del tiempo a sus actividades laborales. Con el fin de contrarrestar esta realidad, se ha pretendido reemplazar ese acompañamiento con el desarrollo de programas de ocupación del tiempo libre, para alejar a los adolescentes de los malos pensamientos, malas compañías, porque “el ocio es la madre de todos los vicios”. En la mayoría de las entrevistas se hace alusión a la importancia de los programas de uso del tiempo libre, lo cual ha sido reconocido también en la formulación de las políticas públicas del sector educativo en la última década, a partir de las cuales se han promovido programas orientados a brindar alternativas de formación extraescolar o prácticas lúdicas, para que los adolescentes canalicen sus capacidades en actividades productivas<sup>74</sup>.

El tiempo libre de los adolescentes es identificado como un riesgo para muchos sectores de la sociedad, incluidos padres y madres de familia, que intentan vincular a sus hijos en programas deportivos, culturales, artísticos, en donde además de aprender y ejercitarse, se mantengan ocupados, acompañados, “(...) si un adolescente está ocupado, no tiene tiempo de nada, de pensar en robar, de pensar en consumir” (Cabra, 2014). Esto no es posible en todos los casos, debido a carencias económicas por ejemplo, o a la ocupación de las madres y padres con sus actividades laborales que les impide acompañar cualquier actividad alejada de su hogar. La educación también es vista por algunos como la posibilidad de ocupar ese tiempo de los adolescentes, por lo que algunos docentes

---

<sup>74</sup> Entendidas no como las que generan productos para ser comercializados, sino las que generan algún valor agregado en la formación de los sujetos y en la construcción de sus proyectos de vida.

llegan a decir que los colegios se han convertido en guarderías, donde el principal objetivo de los padres y madres no es que su hijo aprenda, sino que tenga un lugar donde permanecer mientras ellos trabajan. Sumado a lo anterior, es un espacio donde también pueden suplir algunas de las necesidades alimenticias<sup>75</sup>, que por sus dificultades económicas algunas familias no pueden garantizarle a sus hijos.

La falta de seguimiento de las familias a sus hijos hace parte de la problemática, aunque no se trata solo de la presencia física, sino también de la presencia activa, es decir aquella que resulta de compartir, dialogar con el adolescente. En definitiva se trata de garantizar el afecto, asunto central al que aluden los entrevistados de manera indirecta cuando hablan de la soledad en que se encuentran los adolescentes, las carencias afectivas han sido reconocidas en diferentes escenarios, como una de las principales causas de los comportamientos disociales de las personas, en especial de los menores de edad en el proceso de formación de su conducta y personalidad. Esta problemática se recrea en palabras de una adolescente entrevistada “no me gustan mis hermanas, mi Mamá y yo no tenemos buena convivencia y no tengo apoyo de nadie, como el que tengo aquí” (Castro, 2012), refiriéndose a que estaba mejor por fuera de la casa que en ella, en un programa educativo flexible en el que estaba participando, distinto a la escuela tradicional.

Pero la soledad no es solo de los adolescentes, en esta narrativa podemos también identificar la soledad que sienten padres y madres por falta de oportunidades para ellos y para sus hijos con relación a la falta de apoyo del Estado ante la problemáticas de consumo, de la soledad que sienten las instituciones educativas por falta de apoyo del Gobierno ante el incremento de las problemáticas sociales que deben recibir y atender a diario en las aulas de clase, de la soledad que sienten las entidades responsables de la protección de los derechos de los adolescentes ante la escasez de recursos para atender la problemática y la falta de coordinación interinstitucional para atender de manera integral a los adolescentes.

Frente a la atención educativa esta narrativa reivindica la ampliación de la jornada escolar como la posibilidad de mantener ocupados a los NNA, de que participen en otro tipo de actividades lúdicas, artísticas y deportivas, que contribuyan a su sano desarrollo físico y mental y cuenten con la alimentación durante la mayor parte del día.

#### **5.1.4 Narrativa - falta de autoridad y laxitud**

Esta narrativa, C, se asocia con un discurso retributivo, que aunque no es central en las entrevistas, es mencionado por algunos y es proclamado por algunos sectores de la sociedad, entre ellos los docentes y personas que han sido víctimas de las conductas delictivas de los adolescentes. “Para la mayoría de estos jóvenes el papá y la mamá ya no son autoridad por lo cual requieren de una autoridad represiva superior, que los obligue a cumplir actividades de rehabilitación” (Lagos, 2014).

---

<sup>75</sup> En el sistema educativo oficial se ofrece refrigerio y almuerzo a algunos niños de acuerdo con su condición de vulnerabilidad, a través de programas que han aumentado paulatinamente el número de beneficiarios, sobre la base de que la alimentación es fundamental para que un estudiante pueda aprender realmente lo que le enseñan en el aula de clases.

De acuerdo con esta narrativa, el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ha traído consigo en los últimos años una pérdida de autoridad de las diferentes instituciones formadoras, en especial la familia y la escuela, quienes se ven limitadas a exigir a los menores de edad ciertos parámetros de conducta porque se puede llegar a vulnerar algún derecho y el adulto deberá responder judicialmente por ello<sup>76</sup>. Esta narrativa es expuesta por docentes y otros funcionarios entrevistados, quienes consideran que la legislación promueve los derechos de los adolescentes pero no sus deberes, lo cual propicia el incumplimiento de normas cívicas y legales por parte de los NNA, quienes han comprendido esta lógica legislativa y se aprovechan de ello para ir en contra de las normas de convivencia y las normas legales.

La ley 1098 de 2006 en el Título II, artículos 38 a 49, establece las obligaciones de la familia, la sociedad, el Estado, los entes educativos, el sistema de seguridad social y los medios de comunicación, pero no estipula ninguna obligación o deber para los niños, niñas y adolescentes, lo que dificulta una claridad con respecto a los compromisos que ellos-as tienen como ciudadanos-as en formación y desarrollo, con el riesgo de generarles la sensación de no tener límites en su comportamiento (Secretaría de Gobierno Distrital, 2009, p.70).

El libre desarrollo de la personalidad ha sido la bandera de muchos adolescentes a partir de la Constitución de 1991 para exigir que le permitan elegir cómo comportarse en el colegio, en la familia. “No se pueden obligar a estudiar, la libre disposición, no se pueden obligar a que se sometan a un tratamiento médico, no se puede obligar a lo que no se quiere, dice la Constitución” (Prieto, 2014). Por una parte se exige al Estado y a la familia garantizar los derechos de los NNA, lo cual implica en muchas oportunidades limitar su libertad de elección, a decidir frente a ciertas cosas, como por ejemplo someterse a un tratamiento médico, a estudiar, pero por otro se abre la puerta para que en ejercicio de sus derechos, no se les pueda obligar a ello, lo cual genera grandes tensiones y contradicciones entre el aparato educativo y judicial.

En esta narrativa se insiste en la necesidad de incrementar las penas que contiene actualmente el Código de Infancia y Adolescencia, ya que las que existen no persuaden a los adolescentes de cometer delitos y por el contrario los hace blanco de los adultos quienes los utilizan para delinquir con la seguridad de que las penas serán mínimas. Entre los argumentos de esta narrativa están por un lado, que si son capaces de cometer crímenes atroces como un adulto, también pueden ser juzgados como adultos, propio del discurso retributivo, y en otros casos, se sostiene que aumentar las penas es una forma de proteger a los adolescentes para que los adultos no encuentren en ellos un instrumento de fácil utilización para cometer los delitos, propio del discurso tutelar.

Las justificaciones en esta narrativa son diversas, pero en general se mueven entre el discurso retributivo según el cuál el infractor debe responder proporcionalmente por el daño causado con su conducta y el discurso tutelar que considera a los adolescentes como incapaces, por lo cual deben adoptarse las medidas necesarias de protección al contexto hostil y de riesgo en el que se encuentran.

---

<sup>76</sup> De acuerdo con la subdirectora de responsabilidad penal adolescente del ICBF “incluso la Policía se abstiene de intervenir en casos de amotinamientos por ejemplo, pues sus derechos [los de los menores de edad] pueden verse vulnerados en medio de una confrontación para evitar la fuga” (El Tiempo, 2015).



Una de las causas principales de la falta de autoridad de acuerdo con esta narrativa, son las familias disfuncionales<sup>77</sup>, en donde no existen normas ni valores o se presentan episodios de maltrato intrafamiliar, lo cual es reconocido por funcionarios, docentes y madres entrevistadas.

Algunos episodios violentos protagonizados por adolescentes, han generado el repudio social y promovido la idea de endurecer las penas a los menores de edad que cometen delitos graves como el homicidio, “(...) la idea de que los menores de 18 años paguen los delitos de manera más flexible no es visto con buenos ojos por algunos sectores de la ciudadanía (El Tiempo, 2015)”, mientras que otros consideran que se deben fortalecer las sanciones existentes y mejorar el seguimiento para evitar las reincidencias, así como brindar oportunidades y restablecer los derechos que han sido vulnerados a estos adolescentes pues de lo contrario de nada servirá aumentar las penas.

### **5.1.5 Narrativa - si consumen, ni educación, ni nada va a resolver el problema**

Esta narrativa, D, está asociada con el consumo de SPA, identificado como uno de los principales problemas que tienen los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá, aunque las cifras varían, en la caracterización se muestra de acuerdo con una investigación realizada por el IEMP<sup>78</sup>, que cerca del 90% consumen sustancias psicoactivas de los cuales el 50% son policonsumidores. De acuerdo con las entrevistas, una de las causas del consumo de SPA es la soledad en la que viven los adolescentes, en concordancia con la narrativa B, situación que los hace más susceptibles a vincularse a grupos de amigos con los cuales suplir la soledad y en ellos se vinculan a prácticas de consumo.

En todos los discursos se expone la problemática del consumo como la principal cuestión a superar en estos adolescentes. De acuerdo con el nivel de consumo debe ser el tipo de intervención educativa, para algunos, no tiene sentido que un adolescente permanezca en un aula de clase cuando su nivel de consumo es problemático y no va a lograr avanzar en su proceso académico, mientras que debería estar siendo atendido en procesos terapéuticos que lo ayuden a abandonar o controlar su adicción. “Yo para qué tenía un chico aquí consumiendo, para que los demás se antojaran” (Beltran, 2014)

De acuerdo con esta narrativa, la vinculación al sistema educativo debe estar precedida de una disminución en su consumo y compromisos de parte del adolescente y su familia frente al control de esta práctica. Luego, debe existir un proceso de nivelación educativa que contribuya a que el adolescente supere dificultades básicas frente a los contenidos relacionados con el grado escolar que va a cursar para evitar retrasos que puedan generar desmotivación en el adolescente al momento de ser incluido al aula regular y por ende la deserción o repitencia que ha sido motivo de desescolarización en muchos casos.

---

<sup>77</sup> Una familia disfuncional es una familia en la que los conflictos, la mala conducta, y muchas veces el abuso por parte de los miembros individuales se producen continua y regularmente, lo que lleva a otros miembros a acomodarse a tales acciones.

<sup>78</sup> Pescadores de Ilusiones (2007)

No existe una entidad gubernamental que resuelva de fondo la problemática desde el punto de vista médico, las entidades gubernamentales aseguran que los programas de atención del consumo de SPA son competencia de las EPS, sin embargo para la mayoría de los entrevistados, las EPS solo ofrece 3 terapias para el tratamiento del consumo, lo cual no sirve de nada frente a esta problemática. Algunas familias deciden asumir con sus propios recursos la atención terapéutica, cuando tienen los recursos, pero en la mayoría de los casos no cuentan con ellos. La escuela se siente desamparada frente a esta problemática, en palabra de un rector "No existen opciones para que los colegios remitan a los adolescentes para el tratamiento en el consumo de drogas (...) el colegio reporta los casos pero no hay una solución, faltan instituciones fuertes alrededor del sector educativo" (Lagos, 2014).

A pesar de ser un aspecto central en los discursos de los entrevistados, en el documento CONPES 3629 de 2009 no se hace mención a la problemática de consumo como un asunto central a superar a través de las políticas de prevención de la delincuencia juvenil, lo cual resulta extraño. El fenómeno del micro tráfico, incrementado en los últimos años en los colegios oficiales de Bogotá<sup>79</sup>, genera fenómenos de violencia en los cuales se ven involucrados los menores de edad, como víctimas y/o victimarios, lo cual requiere de medidas ajenas a la política educativa para superarlas<sup>80</sup>.

## 5.2 Entre la inclusión educativa y la atención exclusiva

La principal controversia o tensión se encuentra entre las narrativas A1, Inclusión Educativa y A2 Atención Exclusiva, las cuales se presentan como polos opuestos en torno al tipo de atención educativa que requieren los adolescentes, donde hay mayor polarización y por ende se puede recrear la controversia. Para efectos analíticos puede establecerse la polarización "inclusión vs exclusión", si se entiende que la atención exclusiva de alguna manera representa exclusión, aunque en la práctica esto no es del todo cierto. La controversia que presentan estas narrativas giran en torno a la pertinencia de la atención educativa para los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá con medida no privativa de la libertad, para los partidarios de A1 es impensable en el marco de la garantía de derechos, una propuesta como la de la narrativa A2, la contranarrativa, que asocian a exclusión y discriminación.

Si bien esta polarización se hace visible en los discursos, la experiencia de algunos procesos de atención educativa en Bogotá para niños, niñas y adolescentes en situación o condición de vulnerabilidad, han estado atravesados durante varios años<sup>81</sup> por la mezcla de algunas de estas propuestas, bien sea por motivo de su identidad étnica, de género, social, por su condición de discapacidad, entre otras. Para algunos "el asunto no es si está o no está en un ámbito regular, sino cómo está ahí, qué se le garantiza estando en ese contexto" (Moreno, 2014). Esto significa que la narrativa de inclusión

---

<sup>79</sup> De acuerdo con lo manifestado en agosto de 2010 por el secretario de educación de la época "Infortunadamente, bandas que venden drogas, dedicadas al micro tráfico están viendo en los colegios focos de distribución puesto que los estudiantes son presas fáciles" (El periódico, 2010).

<sup>80</sup> "En lo corrido de 2014, hemos desmantelado 38 bandas dedicadas al micro tráfico, de las 65 que tenemos identificadas en Bogotá (El espectador, 2014)

<sup>81</sup> La atención a población en condición de discapacidad en Bogotá es el mejor ejemplo en los últimos 15 años, de las transformaciones que ha tenido estos dos modelos, el de inclusión y de atención exclusiva, que se llegaron a mezclar en un concepto denominado integración.

supone no solo la proximidad física de adolescentes en conflicto con la ley con otros que aparentemente son más homogéneos o se enmarcan dentro de los parámetros de "normalidad" que persigue el proceso de formación, sino la concurrencia de otros factores pedagógicos como los equipos especializados de profesionales, modelo diferenciales, adaptaciones curriculares, adecuaciones físicas y tecnológicas, entre otros.

Estas dos narrativas tiene en común el reconocimiento de la diferencia, pero se diferencian en cómo perciben esa diferencia, si para excluir o para incluir a una persona o grupo poblacional, en el diseño, formulación e implementación de acciones de política pública. La inclusión en ocasiones es enarbolada para excluir, y su frontera resulta demasiado tenue y casi imperceptible, el uso de eufemismos<sup>82</sup> puede ocultar la verdadera intención de una política orientada al reconocimiento de la diferencia. Esta tensión es visible en el discurso de los entrevistados, quienes exponen argumentos para brindar la atención educativa, siempre con la intención de garantizar los derechos de los adolescentes, surgiendo allí la pregunta de ¿Qué tanto grado de inclusión es deseable?, algunos sugieren que deben incluirse en el aula regular a los adolescentes, pero solo hasta cuando ellos hayan superado problemas como su adicción, su agresividad, porque de lo contrario no resulta provechoso para él y en cambio sí puede ser perjudicial para otros.

La metanarrativa resultante, está orientada a reconocer cada caso de acuerdo con sus particularidades. Cada caso debe ser analizado en su contexto y su especificidad. No es suficiente pensar una propuesta general para todos los adolescentes en conflicto con la ley penal sin medida privativa de la libertad, ya que existen varios factores que inciden en la definición de la mejor alternativa, en especial teniendo en cuenta su nivel de consumo, su reincidencia en el delito, su edad y grado de escolaridad, entre otras.

De acuerdo con algunos discursos que sirven de soporte a la propuesta de metanarrativa, no es sensato pensar que un adolescente capturado por un delito leve, que no causa alto impacto social, como un robo, y que solo ha sido cometido por una vez, requiera una atención educativa exclusiva, pues no confluyen en él factores graves para que continúe con normalidad su proceso educativo o sea reincorporado al sistema educativo formal en caso de que haya abandonado sus estudios, por el contrario, sería inconveniente encasillar estos casos como infractores, ya que a la luz de algunas teorías psicológicas se reforzaría una identidad negativa en una persona que no tiene tendencia a reincidir en cierto tipo de conductas, pero que en caso de reforzar su episodio de infracción a la ley penal, tratándolo como delincuente, se puede formar una personalidad proclive al delito. No obstante, lo que se observa en la actualidad es la tendencia a generalizar propuestas de atención educativa para sujetos que son asociados en el imaginario colectivo, como pertenecientes a un grupo, rotulado con base en alguna característica, en este caso, haber sido vinculado al SRPA.

Las narrativas de la inclusión y la atención exclusiva, resultan fundamentales en la mirada sobre la atención educativa a los adolescentes en conflicto con la ley y cualquier propuesta de política en este sentido, lo cual está asociado también a la receptividad de la sociedad y algunos actores institucionales frente al tema ya que su implementación

---

<sup>82</sup> Los eufemismos son muy empleados en el lenguaje políticamente correcto para evitar posibles ofensas a grupos de individuos, o como instrumento de manipulación del lenguaje para hacer más fácil la aceptación por la "masa" de ideologías que, expuestas de otro modo, resultarían reprobables.

genera muchas dificultades y tropiezos. En este sentido, actores que promulgan en su discurso procesos de inclusión educativa, en la actualidad promueven la atención educativa en aulas exclusivas, es decir que el discurso restaurativo frente a la respuesta institucional se ve frustrado por la oportunidad de la atención y las exigencias de un SRPA que exige resultados más allá de los medios que se utilicen para ello, es decir que la elección en algunos casos ha sido entre brindarle una atención en aulas exclusivas o no brindarles educación en el momento oportuno.

Esta tensión, debe ser analizada por los exponentes del discurso restaurativo, que supone una atención educativa incluyente, ya que los adolescentes y sus familias por un lado, así como algunos docentes prefieren que los infractores estén en un espacio aparte, separados, sustentando esta elección en la protección de unos y otros. Las madres de los adolescentes infractores por ejemplo, manifiestan que una atención exclusiva les brinda mejores posibilidades a sus hijos, ya que los aleja del peligro que representan las malas amistades las cuales pueden llegar a inducirlos a continuar en actividades ilícitas, adicionalmente por tratarse de un modelo exclusivo, cuenta con una metodología flexible diseñada especialmente para ellos lo cual les permite aprender mejor y terminar más rápido sus estudios. Por su parte los docentes consideran también que estas propuestas de atención exclusiva, les permite a los no infractores estar alejados del peligro que representan los adolescentes infractores, quienes debido a su nivel de consumo de SPA y sus experiencias delictivas, pueden inducir a los demás a caer en esa problemática.

Entre quienes están de acuerdo con la inclusión, también existen algunos que expresan que está condicionada a que se cuente con el apoyo por parte del Estado, que se brinden los recursos necesarios para un tratamiento integral de los adolescentes mediante la presencia de profesionales expertos en los colegios para el tratamiento de las diferentes problemáticas por las que ellos atraviesan, especialmente el consumo elevado y no controlado de SPA que los impulsa a cometer cualquier tipo de delito con el fin de obtener las sustancias psicoactivas y que además genera una alteración en su comportamiento debido a los estragos ocasionados en su cerebro por la sustancia, es decir que resulta en una enfermedad que en caso de no contarse en el colegio con profesionales especializados para tratar esta problemática, debe ser abordada en centros de rehabilitación exclusivamente.

Las narrativas B,C y D no son contrarias a las narrativas A1 y A2, ni entre ellas mismas, es decir que no se genera una tensión ni controversia en el marco de una propuesta de atención educativa. La narrativa B se articula perfectamente con propuestas educativas formuladas en Bogotá en el actual periodo de gobierno, con el fin de aumentar la jornada escolar a 8 horas para los estudiantes de colegios oficiales que antes solo tenían 6 horas diarias en la escuela, con el fin de brindar mayores oportunidades de aprendizaje y reducir el riesgo que implica la soledad de los NNA en sus casas.

La narrativa C no se contradice con la narrativa A1 y A2, pero puede orientar propuestas más cercanas a un modelo educativo más tradicional que añora un pasado de disciplina y respeto de las normas, que puede ser parte tanto de un modelo inclusivo como de atención exclusiva pero determina prácticas pedagógicas que podrían asociarse más a un modelo de atención exclusiva, en tanto su vínculo con el pasado los relaciona. Sus defensores consideran que hace falta mayor autoridad por parte de la familia y la escuela frente a los adolescentes y se deben establecer mecanismos para que exista mayor posibilidad de sancionarlos cuando incumplen las normas, así mismo se deben realizar

programa de promoción de los deberes ciudadanos, ya que solo se enfatiza en los derechos. Esto implica un trabajo articulado entre familia y escuela, para que exista coherencia en el discurso de la legalidad, ya que de nada sirve que en la escuela se forme si en la casa no se fomenta también el respeto por los demás, el cumplimiento de los deberes, no solo desde la retórica sino desde el ejemplo.

La narrativa D reconoce que la incidencia de la narrativa B es fundamental para superar la problemática de consumo de SPA en los adolescentes que infringen la ley penal. En la medida que exista mayores oportunidades de utilización del tiempo libre en actividades educativas y recreativas, disminuirá el consumo de SPA, y por ende la comisión de delitos por parte de los adolescentes ya que una buena proporción delinque para consumir sustancias psicoactivas o bajo los efectos de estas. La narrativa D está más alineada con A2, en especial para los casos de consumo no controlado, para los que se requiere de tratamiento especializado que difícilmente se puede dar en una escuela tradicional en donde el número de estudiantes no permite un trabajo individualizado con el adolescente y su familia ni menos aún el seguimiento que requiere una persona para no recaer, ya que entre otras, no se cuenta con profesionales especializados en tratamientos médico y psicológico para el consumo de SPA.

Existen expectativas hacia la escuela que sobrepasan en la mayoría de los casos sus competencias y su capacidad institucional. Las problemáticas sociales que llegan a las aulas a través de sus estudiantes, confrontan permanentemente las estrategias pedagógicas y la capacidad del sector educativo para atenderlas oportunamente. Responsabilidades que en otro tiempo se pensaban ajenas a la escuela, han ido vinculándose con ella como resultado de nuevas concepciones sobre la garantía del derecho a la educación, que han hecho parte de los avances teóricos en el campo de las ciencias sociales e interpretadas y traducidas<sup>83</sup> por organismos internacionales como la UNESCO y la ONU<sup>84</sup> para sus países miembros. Las soluciones al fenómeno de la delincuencia juvenil no están solo en la educación, su contribución es uno de los aspectos que deben abordarse para resolverlo, de la misma manera, hablar de lo educativo implica pensar en escenarios más allá de la escuela, como puede ser en la familia y la comunidad.

La vinculación al sistema educativo o a un proceso educativo por parte de algunos adolescentes vinculados al SRPA, se realiza como resultado de la sanción impuesta por el juez, pero no porque exista el interés del adolescente y su familia por el estudio, de tal manera que muchos de ellos desertan durante el proceso de la sanción o cuando esta termina, ya que no existe una presión para que permanezcan allí ni un interés autónomo del adolescente por continuar con sus estudios, lo cual algunos explican por la falta de pertinencia de la escuela, en tanto está alejada del mundo real y sus contenidos no son

---

<sup>83</sup> El término traducción se emplea en la concepción de Michell Callon según la cual los discursos son interpretados por un actor y puestos en escena de acuerdo con su concepción e intencionalidad para que se constituyan en discursos hegemónicos.

<sup>84</sup> A nivel internacional estos elementos son trabajados por Katarina Tomasevski, relatora de Naciones Unidas quien presentó en 2003 comentarios sobre educación en Colombia. El informe recoge el concepto del núcleo esencial mínimo no negociable y aplica su sistema de las “cuatro A” en su trabajo, en el cual ella estructuró los contenidos centrales del derecho a la educación según los cuales los gobiernos se obligan a hacer que la educación sea Asequible, Accesible, Aceptable y Adaptable. Este esquema brinda un marco conceptual a las obligaciones gubernamentales sobre los derechos humanos en educación: generar educación disponible, accesible, aceptable, y adaptable.

significativos para enfrentar la vida diaria. Frente a esta realidad deben fortalecerse las iniciativas que han sido exitosas y atractivas para estos adolescentes, tratando de enamorarlos por el estudio mientras se les puede obligar a estar presentes, para que luego, sea voluntad de ellos continuar sus estudios hasta culminarlos. Esto implica un reto para las autoridades gubernamentales de ofrecer alternativas educativas continuas, que no generen la desvinculación del adolescente de un proceso en el que se encuentra a gusto mientras cumplen su sanción y luego quedan sin apoyo, ya que cualquier decepción que sufran los adolescentes frente al apoyo de las instituciones encargadas de la garantía de sus derechos, ocasiona el rechazo y la desconfianza hacia la institucionalidad y con ello su deserción del sistema educativo. Así mismo implica tratar cada caso de acuerdo con sus particularidades, ya que la generalización de diagnósticos o alternativas que no atiendan las particularidades, también genera rechazo en tanto no se consideran cercanas a las necesidades de cada sujeto. Por supuesto que no se trata de tener un programa para cada persona, lo cual es insostenible presupuestalmente, pero sí de generar unas condiciones apropiadas en las cuales sea más oportuna la atención de las principales problemáticas que enfrentan los adolescentes en conflicto con la ley penal, para lo cual se proponen algunos lineamientos de política pública.

## **6 Propuesta de lineamientos de política para la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal con medida no privativa de la libertad**

Pensar en lineamientos de política pública es reflexionar alrededor de algunas ideas o líneas de trabajo sobre las cuales debe actuar el estado con el fin de resolver una problemática que afecta a la sociedad. Los adolescentes en conflicto con la ley penal tienen varios aspectos por resolver con el fin de superar su estado de vulnerabilidad, y corresponde a la nación, el departamento y el municipio, con el compromiso de la familia, liderar los programas encaminados a garantizar los derechos de NNA con el fin de generar unas condiciones de vida adecuadas para que se puedan desarrollar plenamente.

La atención educativa, garante del derecho a la educación, es uno de los asuntos por resolver, el cual afecta el desarrollo de NNA y a su vez es afectado por otras problemáticas que aquejan a esta población, dificultades de tipo socio económico que alejan a la niñez de la escuela como principal escenario de construcción del conocimiento y de relaciones sociales durante la niñez. Existen muchos estudios orientados a establecer las dificultades y problemas de los adolescentes que han infringido la ley penal, algunos sugieren alternativas de solución con respecto al SRPA en general y con respecto a la atención educativa en particular, sin embargo no existe una política pública para los adolescentes en conflicto con la ley penal, el Código de Infancia y Adolescencia contempla algunas responsabilidades de las autoridades públicas frente al tema, quedando a criterio de cada municipio establecer los programas y estrategias orientadas a darle solución.

En la formulación de acciones de política pública, se tiende a generalizar las estrategias sin contemplar las especificidades de un grupo poblacional, un adolescente en un municipio de la región caribe y uno del centro del país, uno de un municipio con menos de 100 mil habitantes y uno de una ciudad con más de dos millones de habitantes, tienen contextos y necesidades diferentes, lo que podría dar respuesta a una problemática de forma más adecuada o por lo menos evitar los errores que generan las generalizaciones. La búsqueda de estas fórmulas ha acompañado la formulación de acciones para brindar la atención educativa a los adolescentes en Bogotá, explorando experiencias exitosas en otras ciudades o en otros programas de atención a población vulnerable que puedan replicarse con éxito. Como reconocen Alvarez-Correa et al. (2007):

Las diferentes instituciones encargadas de llevar a cabo la intervención en las diferentes medidas judiciales tienen programas diseñados de forma estandarizada que impiden en ocasiones que la intervención sea personalizada de acuerdo con las necesidades o el déficit del menor de edad, con grandes implicaciones negativas en el fracaso de las intervenciones. (p.152).

Es común observar lineamientos de política asociados a planes de gobierno o planes sectoriales de acuerdo con la administración de turno, que formulan propuestas temporales, sin trascender en el tiempo, con lo cual se beneficia un grupo de personas pero no logra instalarse como una política pública. Las propuestas que se presentan aquí como resultado del análisis de los factores legales, pedagógicos y socioeconómicos que inciden en la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal, pretenden contribuir en la reflexión existente a nivel distrital en torno al tema, algunas podrán ser novedosas y otras hacer parte de los hallazgos de otras investigaciones, sin que por ello sean más o menos importantes. En su mayoría surgen de la recopilación de los testimonios a través de las entrevistas que se analizaron y agruparon en las narrativas del capítulo anterior, aplicando el enfoque teórico y metodológico del análisis narrativo.

En concordancia con los discursos de los entrevistados especialmente, y el análisis de la documentación revisada como marco de referencia y estado del arte, se presentan las siguientes recomendaciones a tener en cuenta para la formulación de una política pública de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá con medida no privativa de la libertad.

## 6.1 Las propuestas

- Es necesario comprender por parte de las diferentes entidades distritales, que el nivel de consumo es una variable fundamental para el diseño de los programas educativos. En este sentido se sugiere realizar un diagnóstico del nivel de consumo de cada adolescente que ingresa al SRPA y decidir de acuerdo con éste, el tipo de atención educativa y psicosocial que requiere, algunos probablemente requieren un tratamiento médico para superarlo, como requisito previo a su vinculación a un programa educativo formal y en otros casos puede ser tratado simultáneamente a la atención educativa pero con apoyo psicosocial. Para ello se requiere de un procedimiento para el diagnóstico, en la actualidad se argumenta que debe ser la EPS quien lo realiza de acuerdo con las competencias del sector salud, pero esto no ocurre en la práctica o son muy demorados, con lo cual el problema se va incrementando mientras llega el diagnóstico requerido para diseñar el tratamiento adecuado.
- De acuerdo con la caracterización, el 50% de los adolescentes que ingresan al SRPA son policonsumidores lo cual significa una tendencia al consumo crónico<sup>85</sup>, es necesario ampliar la oferta pública para la atención terapéutica de estos casos. En la actualidad la oferta para la atención en centros especializados de consumo

---

<sup>85</sup> El consumo que no es controlable por el adolescente, que le genera ansiedad, agresividad y falta de concentración en sus actividades cotidianas.



es insuficiente, y está limitada a los recursos dispuestos por el ICBF, con lo cual no es posible atender a todos los adolescentes que requieren este tratamiento.

- Resulta fundamental promover programas educativos de estabilización del adolescente, en donde pueda encontrar la posibilidad de superar el retraso escolar que presenta y sus actitudes agresivas, antes de iniciar un grado escolar, con el fin de vincularlo al aula regular una vez comprendidos algunos conceptos básicos para el grado escolar que va a cursar, evitando así la desmotivación que genera no comprender los contenidos curriculares y la consecuente deserción o repitencia junto con el rechazo social por algunas conductas o actitudes agresivas. El ingreso a estos espacios debe ser flexible durante todo el año calendario, permitir la vinculación en cualquier mes del año de manera rápida para evitar que el adolescente no ingrese por falta de oportunidad en la oferta. Estas estrategias o programas deben contar con profesionales especializados que complementen el trabajo psicosocial recibido por el adolescente previamente en otra institución. La SED considera que ese espacio en la actualidad lo representan las aulas del programa aceleración del aprendizaje, lo cual habría que reevaluar teniendo en cuenta que este programa es para dar en un solo año los contenidos curriculares de toda la educación básica secundaria, por lo cual existe una mayor exigencia mental para el adolescente y precisamente una de sus dificultades es que han perdido hábitos de estudio, que deben retomar para adelantar con éxito su proceso educativo.
- Las entidades distritales encargadas de garantizar la atención educativa, en especial la SED, deben reconocer oficialmente la existencia y pertinencia de algunos programas educativos de atención exclusiva, para que su oferta sea vinculada al registro oficial del Ministerio de Educación y tenga así el apoyo presupuestal, la sostenibilidad, continuidad, reconocimiento y supervisión requeridas, para lograr resultados positivos en el mediano y largo plazo.
- Evaluar anualmente los programas educativos ofrecidos por la Secretaría de Educación Distrital dirigidos a población en extraedad con el fin de mejorar sus prácticas pedagógicas, su pertinencia y calidad. Teniendo en cuenta que el programa de aceleración del aprendizaje ha sido reconocido desde hace más de 10 años por la SED como parte de la oferta oficial y que en la actualidad es su propuesta oficial de atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal, debe aprovecharse para realizar un seguimiento minucioso y detallado del perfil de los adolescentes y sus familias, de los contenidos curriculares, de las estrategias pedagógicas, del personal docente vinculado, con el fin de sustentar y fortalecer esta estrategia como una alternativa pertinente para estos adolescentes.
- Consolidar los programas de apoyo a las situaciones críticas de convivencia escolar que enfrentan los colegios en Bogotá. En la actualidad la SED desarrolla la estrategia de Respuesta Inmediata de Orientación -RIO-, que busca brindar un apoyo especializado a la escuela en casos críticos de violencia escolar, la cual ha sido calificada como positiva, aunque insuficiente, por parte de las orientadoras entrevistadas, quienes consideran oportuna la asesoría sobre las rutas de atención que deben seguir y en el acompañamiento a las remisiones de adolescentes a diferentes entidades que son necesarias de acuerdo con cada

caso. Esta estrategia ha logrado consolidar además un sistema de información que permite el seguimiento de los estudiantes que han presentado problemas de convivencia graves, con el fin de brindarles un apoyo especializado o remitirlos a las entidades que puedan brindárselo. Es importante que con el cambio de gobierno distrital, se cuide la información de este programa para que no se pierdan los datos recopilados ya que representan un avance importante para el seguimiento y la prevención de situaciones de conflicto.

- Conformar o ampliar los equipos de apoyo interdisciplinarios en el sector educativo, para brindar apoyo psicosocial a los adolescentes en condición de vulnerabilidad y sus familias. Estos equipos se han conformado en aquellas escuelas donde se atiende un amplio número de personas en condición de vulnerabilidad, con lo cual se convierte en una estrategia de contención especialmente, que si bien es importante, debe ampliarse para lograr que contribuya a la prevención de la violencia escolar y la delincuencia juvenil a través del trabajo planificado y calificado de los profesionales especializados. La escasez de personal especializado ocasiona que se deba dedicar la atención de los problemas que se presentan a diario, dejando de lado el trabajo de prevención que resulta fundamental para que las situaciones de conflictividad que se presentan a diario en las instituciones educativas puedan ser solucionadas pacíficamente.
- Continuar con la ampliación de programas de jornada escolar completa en el sector educativo oficial. La SED como parte del programa de Bogotá Humana 2012-2016, se propuso ampliar la jornada escolar a 8 horas diarias, programa que el gobierno nacional formula en su plan de desarrollo 2014-2018<sup>86</sup>. Si bien no existe aún una evaluación de impacto, se considera como un factor protector de la vinculación de los adolescentes a grupos delincuenciales y contribuye a generar mayor equidad social y posibilidades de acceso a la educación superior de los estudiantes del sector oficial de Bogotá. Teniendo en cuenta que en Bogotá se han dado pasos importantes para romper la resistencia de directivos docentes y docentes hacia su implementación y disponer los recursos económicos necesarios para lograr este propósito, se considera que debe mantenerse como una política pública que trascienda los gobiernos distritales de turno.
- Fortalecer la cultura de inclusión educativa en los docentes de las instituciones educativas, acompañadas de procesos de formación permanente para el manejo de situaciones críticas asociadas al comportamiento de los adolescentes, no solo de aquellos cuya formación académica está orientada a la atención de personas en condición de vulnerabilidad sino a la totalidad de docentes del Distrito. A pesar de que la política educativa habla de inclusión, la cultura escolar aún está lejos de ello, especialmente por los imaginarios que aún persisten en muchos docentes que estigmatizan a los adolescentes por diversas razones generando una tensión permanente que los aleja del aprendizaje y motiva su deserción.

---

<sup>86</sup> En el artículo 53 del proyecto del Plan, establece que “El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en jornada única, la cual se define para todos los efectos, como la jornada escolar en la cual los estudiantes desarrollan actividades que forman parte del plan de estudios del establecimiento educativo durante al menos siete (7) horas al día”.

- Fortalecer el vínculo entre la escuela y las familias, a través de procesos formativos y reflexivos en torno a la crianza. Es bien sabido en el sector educativo, la dificultad para que los padres y madres de familia participen del proceso educativo de sus hijos, que asistan al colegio cuando son requeridos o participen en actividades formativas diseñadas para articular el discurso de la escuela con el del hogar. Las estrategias coercitivas no han dado resultado, por lo cual se requiere pensar en estrategias no coercitivas que motiven a padres y madres a participar en esas actividades y en horarios no laborales que permitan la asistencia de un mayor número de familias.
- Teniendo en cuenta que se ha identificado la soledad de los NNA como uno de los principales problemas, es importante generar la reflexión en la sociedad sobre la responsabilidad materna y paterna en la crianza, la importancia del acompañamiento y cuidado de madres y padres a sus hijos, lo cual debe complementarse propiciando las condiciones laborales para que sea posible. Esto supone entre otras cosas, establecer jornadas de trabajo más cortas, ajustar los horarios laborales para que coincidan con la jornada escolar o avanzar hacia la consolidación y masificación de nuevas modalidades de trabajo desde el hogar, con el fin de que las madres y padres puedan acompañar mayor tiempo a sus hijos en los hogares, este es un asunto de política pública de familia más complejo y estructural, que demanda el compromiso del gobierno nacional y los empresarios que son los principales empleadores.
- Promover la continuidad de algunos programas que han resultado útiles de acuerdo con la experiencia, en la mitigación de las problemáticas de consumo de SPA. En Bogotá se terminó con un programa de prevención del consumo que fue bien recibido por las orientadoras escolares, sin tener clara las razones para ello. Este es un ejemplo de la necesidad de hacer un diagnóstico de los programas antes de darlos por terminado.
- Generar conciencia en la promoción de las responsabilidades y deberes ciudadanos, como complemento a los programas de formación en derechos humanos. La mayor parte de los promotores de derechos humanos, olvidan en su discurso la promoción de los deberes, especialmente en la población infantil por considerar que lo más importante es resaltar la existencia de los derechos y los mecanismos para su defensa, lo que coincide con una mirada desde el enfoque tutelar de la infancia que la considera simplemente como víctima pero no los responsabiliza por sus actos. No obstante, la mayoría de los entrevistados hacen alusión a la importancia de hablar de los deberes simultáneamente al discurso de los derechos, porque el mensaje que llega a los NNA no contiene una reflexión de sus deberes como integrantes de una comunidad.
- Es importante que la SED desarrolle un convenio con el ICBF, la Fiscalía y demás entidades que recogen la información de los adolescentes que ingresan al SRPA, con el fin de identificar claramente la escolaridad de estos adolescentes, haciendo un cruce de datos con la base del sistema oficial de matrícula, incluyendo el reporte de matrícula de colegios privados, para determinar quiénes están escolarizados y ofrecerles una alternativa educativa a quienes no lo están o un

apoyo especializado a los colegios en los cuales se encuentren adolescentes que han infringido la ley penal, teniendo cuidado en no generar estigmatización ni del adolescente ni de los colegios donde se encuentran.

- Establecer procedimientos más ágiles para el seguimiento de la deserción escolar, para lo cual los sistemas de información son de gran ayuda, mediante la activación de alertas tempranas que permitan identificar las causas de la ausencia del estudiante, si corresponde a una deserción realmente, a un traslado de institución educativa, a una incapacidad médica, entre otras, y en caso de que obedezca a deserción, activar una ruta de emergencia para que el adolescente retome sus estudios, o dependiendo de su problemática, tenga acceso a programas de salud o cualquier otro que requiera para superar las dificultades como proceso previo a su vinculación o regreso al colegio.
- Promover y facilitar escenarios de encuentro entre las autoridades del SRPA y las madres y padres de familia, que permitan el intercambio de opiniones sobre las acciones que se adelantan para restablecer los derechos de los adolescentes. Esto permite por una parte dar a conocer a las familias los factores de riesgo que a veces son desconocidos o ignorados por ellos y a los funcionarios públicos conocer las dinámicas y problemáticas que enfrentan las familias a diario con el fin de fortalecer o mejorar los programas diseñados para dar respuesta a la problemática.
- Diseñar y realizar programas formativos de atención al ciudadano, dirigidos a funcionarios encargados de atender directamente a las familias que buscan un cupo escolar, para no desalentar a aquellos que encuentran dificultades al momento de solicitarlo. La mala actitud de un funcionario puede ocasionar que una familia decida no escolarizar a su hijo, especialmente en aquellos casos que tampoco tienen mucho interés en hacerlo y encuentran en una respuesta inadecuada la excusa perfecta para no matricularlo.
- Dar a conocer el documento CONPES 3629 a las diferentes entidades del SRPA y el SNBF, en donde se reconocen varias dificultades, se identifican falencias y se proponen alternativas o se reconocen algunas que están en construcción por parte de entidades gubernamentales. Sin embargo 5 años después el panorama no ha cambiado mucho y las propuestas que se mencionan no han sido ejecutadas aún, lo cual supone que no es conocido por muchos de los funcionarios que tienen alguna relación con la temática en las entidades territoriales o falta voluntad política para realizar los ajustes requeridos.
- Promover procesos de investigación sobre la atención educativa a los adolescentes en conflicto con la ley penal y consolidar sus hallazgos en líneas de política que cuenten con recursos efectivos para su implementación. Se han hecho caracterizaciones sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal, algunas de las cuales se presentaron en capítulos anteriores, pero no hay una mirada profunda hacia la atención educativa, no solo respecto a propuestas de política sino en la reflexión de los modelos pedagógicos que resulten más atractivos y efectivos para esta población, lo cual resulta determinante para el éxito de los programas que se quieran desarrollar.

- Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de formación cultural, artística y deportiva para niños, niñas y adolescentes, como parte de las acciones de uso del tiempo libre, de manera sostenida y continuada. El Distrito ha hecho esfuerzos por implementar programas de formación deportiva y artística para NNA sin embargo su cobertura resulta baja y algunos han fracasado en la implementación por razones logísticas debido a la complejidad para el uso de escenarios y el traslado de los menores de edad, así como al bajo seguimiento a los operadores que desarrollan las actividades, lo cual disminuye la calidad de su intervención. Es necesario aprender de las lecciones del pasado para mejorar las propuestas en este sentido y no formular propuestas desconociendo las experiencias anteriores.
- Promover campañas publicitarias que desestimen la cultura de la violencia y del dinero fácil. Existen razones culturales que estimulan la violencia, el fenómeno del narcotráfico, de la ilegalidad, la falta de credibilidad en los jueces y las instituciones públicas encargadas de la administración de justicia, genera una sensación en la que la ley del más fuerte y el “más vivo” es la que opera. La cultura del narcotráfico ha generado en los adolescentes de precarias condiciones económicas una falta de motivación por el estudio, pues les muestra una opción de ascenso social y poder económico a través del delito, lo cual no está garantizado a través de la formación académica. Campañas exitosas como las de cultura ciudadana emprendidas durante las administraciones de Antanas Mockus, demuestran la importancia de promover la legalidad a través de mensajes y campañas publicitarias donde el violento o el “malo” sienta el rechazo social y los NNA sientan que respetar las normas y actuar en el marco de la legalidad es bueno y tiene reconocimiento social.
- Fortalecer los programas de prevención del trabajo infantil y estimular a las familias para que privilegien el estudio de sus hijos, no solo a través de sanciones sino de ofertas atractivas como la alimentación escolar, el condicionamiento de subsidios a la escolarización de sus hijos, entre otras, ya que la pobreza impulsa a las familias a buscar opciones de ingreso diversas que en cualquier caso pasan por la incursión laboral temprana de sus hijos, bien sea en actividades legales o ilegales.
- Establecer alternativas para el ingreso de los adolescentes al colegio en cualquier época del año, por lo menos a procesos de nivelación o de estabilización académica, en “aulas de acogida” en donde el adolescente y su familia se enamoren de la escuela y resinifiquen la importancia del aprendizaje para su proyecto de vida, para que paulatinamente, durante el periodo escolar regular quieran matricularse al grado que corresponda.
- Articular esfuerzos institucionales para lograr una atención integral de la problemática. Los “celos institucionales” afectan la articulación que requiere el SRPA y el sistema educativo en la identificación de las necesidades educativas de los adolescentes, el protagonismo que quieren tener algunos funcionarios o entidades impide la atención ágil de las situaciones de riesgo que deben ser atendidas oportunamente para evitar mayores complicaciones. Frente a esta situación se sugiere la formación integral del servidor público para que comprenda que como parte de su ética profesional se debe privilegiar el bienestar del ciudadano, más aun tratándose de NNA. No se puede

desconocer que existen lógicas burocráticas que influyen en esta dinámica que requerirán estrategias complejas y transformaciones normativas y culturales, como por ejemplo cambios en los programas de formación universitarios, que sin duda llevarán mucho tiempo. Sin embargo la planificación y realización de programas de formación y sensibilización continuos pueden ayudar en la transformación de imaginarios y actitudes, así como contribuiría una actitud ejemplarizante del nivel directivo en este sentido.

## 7 Conclusiones y recomendaciones

En la actualidad no existe en Bogotá una política pública de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal con medida no privativa de la libertad. Existen acciones coyunturales que obedecen a las obligaciones consagradas en el Código de Infancia y Adolescencia y a las demandas de las entidades encargadas de vigilar su cumplimiento, en especial el Ministerio Público que ha llamado la atención permanentemente al Distrito Capital sobre la necesidad de garantizar el derecho a la educación de estos adolescentes.

La Secretaría de Educación Distrital, desarrolla programas que le apuntan a la superación de factores de riesgo que inciden en la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos delictivos o actividades ilícitas, entre las cuales se destacan en la actualidad aquellos orientados a ampliar el tiempo de los NNA en la escuela y a brindar una atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad mediante la implementación de modelos pedagógicos y el apoyo de personal especializado de acuerdo con las necesidades educativas, que obedecen a un proceso adelantado durante varios años atrás, que ha sido complementado y reforzado presupuestalmente en la actual administración distrital.

En el marco de la inclusión educativa se considera que avanzar en una cultura de la inclusión, permite la atención de la diferencia en la escuela, independientemente de la que esta sea, no obstante se reconoce que existen poblaciones con características especiales que requieren apoyos diferenciales para que su permanencia en la escuela represente realmente la posibilidad de avanzar en los diferentes niveles de la formación a partir de la superación de las dificultades cognitivas, y otras relacionadas con la capacidad de aprender como aquellas de tipo social, económico, afectivo, físico, entre otras. No se trata de estigmatizar la diferencia, sino de desarrollar acciones afirmativas que permitan superar algunos obstáculos que impiden la garantía efectiva de los derechos de las poblaciones en condición o situación de vulnerabilidad, entre quienes se encuentran los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Avanzar en la construcción de una política pública de atención educativa implica el reconocimiento de las dificultades y la voluntad política para superarlas. Las últimas cuatro administraciones distritales, han realizado varias transformaciones estructurales en el sector educativo que permiten hoy en día proponer alternativas más allá del discurso del acceso, avanzando hacia la pertinencia y la calidad educativa como pilares de una sociedad más equitativa. La construcción de más de 50 nuevos colegios entre 2004 y 2008, y un número adicional desde el 2008 hasta la fecha, en una apuesta impensable anteriormente por las dificultades que ello suponía, permiten hoy en día pensar en estrategias más ambiciosas como ampliar la jornada escolar de los niños,

niñas y adolescentes, en una muestra de que los cambios requieren especialmente de voluntad política, que se materializa a partir de la asignación de recursos presupuestales que los hagan posibles.

En torno a la responsabilidad penal adolescente y su atención educativa, se enfrenta un desafío adicional, atravesado por una legislación que cumple 8 años, un nuevo Código de Infancia y Adolescencia, que ha tenido tropiezos para su implementación, pues supone además de las transformaciones legislativas, un cambio en la concepción del niño, niña y adolescente como sujeto de derechos y obligaciones y por ende de la respuesta institucional frente a ellos en cuanto al proceso judicial y la garantía y restablecimiento de sus derechos, así como de aquellos afectados por su comportamiento, lo que obliga a implementar políticas públicas que orienten la formulación de programas y proyectos a nivel territorial a partir de las particularidades de cada contexto.

El análisis narrativo de política pública es un marco metodológico poco conocido en el país que da lugar a diversas interpretaciones y usos para quienes se interesan por su enfoque, que reconoce la subjetividad como un campo para explorar en la búsqueda de alternativas que incorporen la mirada de diversos sectores sociales en la construcción colectiva de políticas públicas, a través del discurso que se pone en juego y que permite evidenciar los imaginarios sociales y con ellos los intereses de grupos sociales determinados, de los gobiernos y en general de todos aquellos que participan de manera directa o indirecta en la definición de las políticas públicas, quienes consolidan redes articuladas a través de intereses particulares que dan sentido a un tipo de expresión discursiva que busca incidir en las acciones de gobierno y en la opinión pública para posicionar sus demandas, en procesos de construcción social que se van transformando permanentemente durante el debate.

A partir de la propuesta de Emery Roe, se desarrolló un ejercicio académico que contribuye a la exploración del enfoque metodológico y a la construcción del conocimiento de la disciplina en el ámbito académico y aporta en la práctica unos lineamientos de política como resultado del análisis de las narrativas o discursos de diversos actores involucrados en el SRPA en Bogotá, identificando los principales factores que afectan la atención educativa de esta población entre los cuales se identifica el consumo de SPA, la soledad y falta de seguimiento por parte de sus familias y la escuela, el desinterés por el estudio, la pobreza que los impulsa a trabajar para ayudar al sostenimiento de su hogar como prioridad, o les impide asistir a la escuela por no contar con los recursos mínimos para su desplazamiento o la compra de útiles escolares. Si bien estos hallazgos no resultan novedosos dentro de la problemática general de la delincuencia juvenil, su confirmación a través de diferentes fuentes, tanto documentales como entrevistas, permite ahondar en el tema educativo con el fin de aportar en la discusión a nivel distrital sobre la pertinencia de la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal y las líneas de acción que pueden emprenderse con el propósito de garantizarles el derecho a la educación.

El análisis realizado a través de la desagregación y reagrupamiento de los discursos presentes en las entrevistas permiten evidenciar elementos comunes y controversias, tensiones e intenciones que se dan no solo con otras personas sino consigo mismo, como se observa en los funcionarios públicos entrevistados, quienes tratan de imponer el discurso oficial o institucional desde su rol como funcionarios públicos, el cual puede ser contrario o entrar en conflicto con respecto a su posición personal, que no siempre



coincide y que obedece a construcciones discursivas desarrolladas como resultado del ejercicio profesional a partir del cual existen ciertas “obligaciones” legales y éticas que presionan a los servidores públicos a convencerse de algunos discursos y a ir transformando su comprensión de la realidad a partir de la mezcla de concepciones personales y discursos institucionales que cambian permanentemente, a veces de manera gradual y a veces radicalmente, dando lugar a nuevas tensiones personales que ponen a prueba la ética pública y la privada, entendidas las primeras como aquellas que debe defender en ejercicio de sus funciones públicas frente a las que hacen parte de su personalidad, de sus convicciones personales.

Los problemas de los adolescentes y sus familias son complejos y se dan en diferentes dimensiones por lo cual requieren de la atención de todas las instituciones gubernamentales, no solamente del sector educativo, sin embargo la escuela puede realizar una contribución importante desde la formulación de estrategias que mitiguen varios de los problemas y proyecten al estudiante a superar en el mediano y largo plazo algunas de las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad que afectan su calidad de vida y que lo invitan a la ilegalidad para subsanar sus carencias.

Existe una controversia entre el discurso restaurativo y el discurso tutelar que orienta la respuesta institucional frente a la atención educativa de los adolescentes en conflicto con la ley penal como resultado de las transformaciones legislativas y culturales a nivel mundial sobre la protección de los derechos de la niñez. En el marco de la atención educativa estos discursos se asocian a la narrativa de la *inclusión al aula regular* y a la contranarrativa de la *atención exclusiva*, que aunque son opuestas en principio, desde su concepción de los métodos y herramientas pedagógicas, pueden complementarse frente a las alternativas para los adolescentes de acuerdo con sus necesidades educativas y problemáticas asociadas especialmente al consumo de sustancias psicoactivas, que de acuerdo con muchos testimonios, es una de las principales dificultades de estos adolescentes, y dependiendo el nivel de consumo es pertinente pensar en una u otra alternativa, siendo la atención exclusiva una posibilidad adecuada para quienes tienen un consumo problemático o no controlado.

La metanarrativa propuesta impulsa a pensar en procesos educativos que tengan continuidad y estén reconocidos por las autoridades gubernamentales, los cuales deben contemplar un primer momento o espacio de acogida o estabilización de situaciones educativas y psicosociales de los adolescentes en donde puedan readaptarse al contexto escolar paulatinamente para que no se presenten impactos negativos ni para ellos mismos ni para los demás. Estos procesos deben contar con el apoyo especializado de profesionales de diferentes disciplinas, junto con el acompañamiento permanente de las familias, que puedan hacer un trabajo conjunto e integral orientado a mejorar las capacidades cognitivas y sociales del adolescente para que se reincorpore a la escuela tradicional o al aula regular una vez superadas las dificultades más graves y obtenidas las competencias cognitivas y sociales mínimas para regresar a la escuela con la mayor posibilidad de permanencia, hasta que concluya su ciclo educativo de educación básica y media (primaria y secundaria). Esta transición entre la experiencia de adaptación temporal –*atención exclusiva*– y el aula regular –*inclusión al aula regular*–, debe garantizar la continuidad del proceso educativo, es decir que debe cuidarse especialmente de garantizar el acceso al aula regular luego de haber completado su proceso de adaptación, pues de lo contrario condenaría al fracaso el esfuerzo realizado.

## A. Anexo: Tabla información personas entrevistadas

Personas entrevistadas

Entrevistas realizadas directamente en 2014 por René Carvajal

| Nombre                         | Cargo  | Fecha                 | Duración  |
|--------------------------------|--|-----------------------|-----------|
| Esther Moreno                  | Coordinadora Centro Forjar   | 14 agosto 2014        | 58:10 min |
| Marcela Chaves /<br>Nubia Páez | Fundación Dividendo por<br>Colombia                                    | 21 agosto 2014        | 44:27 min |
| Liliana Palacios               | Profesional Dirección de<br>Inclusión - SED                            | 22 agosto 2014        | 34:29 min |
| Gilberto Manrique              | Fiscal Unidad Delitos<br>Sexuales                                      | 2 septiembre<br>2014  | 29:43 min |
| Doris Patricia Rey             | Coordinadora Fiscalía<br>Infancia y Adolescencia<br>CESPA              | 2 septiembre<br>2014  | 11:55 min |
| Melba Prieto                   | Fiscal Seccional de Infancia y<br>Adolescencia                         | 2 septiembre<br>2014  | 25:11 min |
| Juana Cabra<br>Zapata          | Defensora de Familia ICBF<br>Bogotá                                    | 2 septiembre<br>2014  | 22:27 min |
| Olga Patricia Uribe<br>Prieto  | Juez 7a de Infancia y<br>Adolescencia                                  | 3 septiembre<br>2014  | 36:34 min |
| Luz Stella Coronado            | Representante Procuraduría<br>General de la Nación adscrita<br>Al SRPA | 17 septiembre<br>2014 | 20:59 min |
| Mauricio Murcia                | Coordinador Académico<br>CENFOR  | 18 septiembre<br>2014 | 55:04 min |
| Edgar Fonseca                  | Subdirector de<br>Responsabilidad Penal<br>Adolescente                 | 29 septiembre<br>2014 | 22:23 min |
| Sandra / Claudia               | Orientadoras Colegio Rodrigo<br>Lara Bonilla                           | 30 septiembre<br>2014 | 28:34 min |
| Jorge Lagos                    | Rector Colegio Rodrigo Lara<br>Bonilla                                 | 30 septiembre<br>2014 | 24:46 min |
| Claudia Beltrán                | Coordinadora Académica<br>Colsubsidio                                  | 10 octubre 2014       | 23:54 min |

Entrevistas realizadas en 2012 por Andrea Osorio Villada, consultora del convenio 1570 de 2011 entre SED y Fundación Dividendo por Colombia en el marco de un proyecto piloto de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal.

| Nombre                       | Cargo                               | Fecha              |
|------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Jóvenes Ciclo III            | Estudiantes experiencia piloto 2012 | 19 septiembre 2012 |
| Jóvenes Ciclo V              | Estudiantes experiencia piloto 2012 | 19 septiembre 2012 |
| Camilo Vargas Ciclo V        | Estudiante experiencia piloto 2012  | 25 septiembre 2012 |
| Jóvenes ciclo III, IV, V     | Estudiantes experiencia piloto 2012 | 25 septiembre 2012 |
| Gina Paola Castro Rodríguez  | Estudiante experiencia piloto 2012  | 26 septiembre 2012 |
| Irma Vallejo / Jesús Galeano | Madre y padre adolescente infractor | 26 octubre 2012    |
| Marleny Mendoza              | Madre adolescente infractor         | 26 octubre 2012    |
| Nora Patricia Moreno         | Madre adolescente infractor         | 26 octubre 2012    |

## B. Anexo: Categorización conceptos entrevistas

| Categoría               | Concepto  |
|-------------------------|---|
| Respuesta institucional | Abandono (descuido, olvido, falta de apoyo)                           |
| Respuesta institucional | Acompañamiento (a los adolescentes o sus familias)                    |
| Sujeto                  | Adolescente   |
| Respuesta institucional | Apoyo (a los adolescentes)  |
| Respuesta institucional | Atención especializada  |
| Respuesta institucional | Atención medica (tratamiento, terapia)                                |
| Sujeto                  | Autoestima  |
| Respuesta institucional | Autoridad   |
| Respuesta institucional | Castigo, contención, represión  |
| Acción del sujeto       | Comprensión (del daño) por parte del adolescente, consciente          |
| Acción del sujeto       | Conflicto   |
| Acción del sujeto       | Conflicto con la ley  |
| Acción del sujeto       | Consumo (de SPA), drogadicción, droga, adicción                       |
| Acción del sujeto       | Contexto (medio, entorno, alrededor)                                  |
| Respuesta institucional | Corresponsabilidad (de las familias)                                  |
| Sujeto                  | Deberes (Responsabilidad, obligación) del adolescente o de la familia |
| Acción del sujeto       | Delito (delincuente)  |
| Respuesta institucional | Derecho(S)  |
| Acción del sujeto       | Deserción (desertor), desvincula                                      |
| Acción del sujeto       | Desescolarizado   |
| Respuesta institucional | Enfoque diferencial / diferente la atención                           |
| Acción del sujeto       | Estabilizar (el consumo)  |
| Respuesta institucional | Exclusión social, rechazo, discriminación                             |
| Sujeto                  | Extraedad   |
| Sujeto                  | Familia (hogar, papa, padre, mama, madre, hermanos)                   |
| Respuesta institucional | Garantía / garantizar (de derechos)                                   |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Acción del sujeto       | Imputable   |
| Respuesta institucional | Inclusión, integración  |
| Acción del sujeto       | Infringir, infractor, infracción (la ley)   |
| Acción del sujeto       | Inimputable, incapaz  |
| Respuesta institucional | Interés superior  |
| Respuesta institucional | Intervención  |
| Sujeto                  | Joven(es)   |
| Sujeto                  | Menor(es)   |
| Respuesta institucional | Modelo flexible, alternativo (educativo)  |
| Sujeto                  | Muchachos(as)   |
| Sujeto                  | Niño, niña  |
| Respuesta institucional | Nivelación (académica)  |
| Respuesta institucional | Ocupado (uso del tiempo)  |
| Respuesta institucional | Oportunidades (acceso a, falta de)  |
| Respuesta institucional | Pedagógico (atención)   |
| Respuesta institucional | Prevención  |
| Respuesta institucional | Protección  |
| Sujeto                  | Psicológico   |
| Respuesta institucional | Psicosocial (atención)  |
| Sujeto                  | Recursos escasos, carencia, precaria, insuficiente, pobre, miseria (del adolescente), ingreso |
| Respuesta institucional | Recursos escasos, insuficiente, suficiente (del Estado)                                       |
| Respuesta institucional | Reeducación, resocialización, rehabilitación  |
| Acción del sujeto       | Reincidencia (vuelve a)   |
| Acción del sujeto       | Reparación (restauración del daño causado)  |
| Acción del sujeto       | Repitencia (perdida año escolar)  |
| Acción del sujeto       | Responsabilidad penal (como acción del adolescente)   |
| Respuesta institucional | Restablecimiento de derechos  |
| Sujeto                  | Riesgo (peligroso, desadaptado, desajuste)  |
| Respuesta institucional | Sanción   |
| Respuesta institucional | Seguimiento   |
| Sujeto                  | Sujeto  |
| Sujeto                  | Víctima, injusticia, inequitativo   |
| Acción del sujeto       | Victimario (contamina)  |
| Sujeto                  | Vulneración (vulnerado, vulnerable)   |

## C. Anexo: Tabla de frecuencias

| Etiquetas de fila                     | Cantidad palabras categorías |            |            | Porcentajes referencias categorías Análisis horizontal |         |         |       |
|---------------------------------------|------------------------------|------------|------------|--|---------|---------|-------|
|                                       | Q Retrib                     | Q Tutelar  | Q Restaur  | Retrib   | Tutelar | Restaur | Total |
| <b>A. ESTHER (Forjar)</b>             | <b>10</b>                    | <b>62</b>  | <b>238</b> | 3%   | 20%     | 77%     | 310   |
| Acción del sujeto                     | 4                            | 26         | 78         | 4%   | 24%     | 72%     | 108   |
| Respuesta institucional               | 0                            | 16         | 84         | 0%   | 16%     | 84%     | 100   |
| Sujeto                                | 6                            | 20         | 76         | 6%   | 20%     | 75%     | 102   |
| <b>B. MARCELA - NUBIA (Fundación)</b> | <b>6</b>                     | <b>27</b>  | <b>40</b>  | 8%   | 37%     | 55%     | 73    |
| Acción del sujeto                     | 0                            | 0          | 17         | 0%   | 0%      | 100%    | 17    |
| Respuesta institucional               | 1                            | 16         | 17         | 3%   | 47%     | 50%     | 34    |
| Sujeto                                | 5                            | 11         | 6          | 23%  | 50%     | 27%     | 22    |
| <b>C. LILIANA (SED)</b>               | <b>13</b>                    | <b>18</b>  | <b>116</b> | 9%   | 12%     | 79%     | 147   |
| Acción del sujeto                     | 5                            | 3          | 9          | 29%  | 18%     | 53%     | 17    |
| Respuesta institucional               | 0                            | 10         | 72         | 0%   | 12%     | 88%     | 82    |
| Sujeto                                | 8                            | 5          | 35         | 17%  | 10%     | 73%     | 48    |
| <b>D. Gilberto (Fiscal)</b>           | <b>7</b>                     | <b>115</b> | <b>24</b>  | 5%   | 79%     | 16%     | 146   |
| Acción del sujeto                     | 2                            | 19         | 9          | 7%   | 63%     | 30%     | 30    |
| Respuesta institucional               | 3                            | 36         | 10         | 6%   | 73%     | 20%     | 49    |
| Sujeto                                | 2                            | 60         | 5          | 3%   | 90%     | 7%      | 67    |
| <b>E. Doris (Fiscal)</b>              | <b>10</b>                    | <b>37</b>  | <b>37</b>  | 12%  | 44%     | 44%     | 84    |
| Acción del sujeto                     | 10                           | 2          | 16         | 36%  | 7%      | 57%     | 28    |
| Respuesta institucional               | 0                            | 7          | 16         | 0%   | 30%     | 70%     | 23    |
| Sujeto                                | 0                            | 28         | 5          | 0%   | 85%     | 15%     | 33    |
| <b>F. Melba (Fiscal)</b>              | <b>7</b>                     | <b>52</b>  | <b>93</b>  | 5%   | 34%     | 61%     | 152   |
| Acción del sujeto                     | 4                            | 17         | 21         | 10%  | 40%     | 50%     | 42    |
| Respuesta institucional               | 2                            | 18         | 23         | 5%   | 42%     | 53%     | 43    |
| Sujeto                                | 1                            | 17         | 49         | 1%   | 25%     | 73%     | 67    |
| <b>G. Juana (Defensora)</b>           | <b>4</b>                     | <b>29</b>  | <b>37</b>  | 6%   | 41%     | 53%     | 70    |
| Acción del sujeto                     | 3                            | 6          | 10         | 16%  | 32%     | 53%     | 19    |
| Respuesta institucional               | 1                            | 18         | 5          | 4%   | 75%     | 21%     | 24    |
| Sujeto                                | 0                            | 5          | 22         | 0%   | 19%     | 81%     | 27    |
| <b>H. Olga (Juez)</b>                 | <b>14</b>                    | <b>129</b> | <b>53</b>  | 7%   | 66%     | 27%     | 196   |
| Acción del sujeto                     | 6                            | 8          | 18         | 19%  | 25%     | 56%     | 32    |

|                              |            |            |             |            |            |            |             |
|------------------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|
| Respuesta institucional      | 5          | 24         | 17          | 11%        | 52%        | 37%        | 46          |
| Sujeto                       | 3          | 97         | 18          | 3%         | 82%        | 15%        | 118         |
| <b>I. Luz Stella (PGN)</b>   | <b>4</b>   | <b>23</b>  | <b>76</b>   | <b>4%</b>  | <b>22%</b> | <b>74%</b> | <b>103</b>  |
| Acción del sujeto            | 3          | 1          | 8           | 25%        | 8%         | 67%        | 12          |
| Respuesta institucional      | 0          | 16         | 20          | 0%         | 44%        | 56%        | 36          |
| Sujeto                       | 1          | 6          | 48          | 2%         | 11%        | 87%        | 55          |
| <b>J. Mauricio (docente)</b> | <b>11</b>  | <b>59</b>  | <b>53</b>   | <b>9%</b>  | <b>48%</b> | <b>43%</b> | <b>123</b>  |
| Acción del sujeto            | 1          | 13         | 25          | 3%         | 33%        | 64%        | 39          |
| Respuesta institucional      | 1          | 29         | 19          | 2%         | 59%        | 39%        | 49          |
| Sujeto                       | 9          | 17         | 9           | 26%        | 49%        | 26%        | 35          |
| <b>K. Edgar (ICBF)</b>       | <b>6</b>   | <b>36</b>  | <b>104</b>  | <b>4%</b>  | <b>25%</b> | <b>71%</b> | <b>146</b>  |
| Acción del sujeto            | 5          | 5          | 17          | 19%        | 19%        | 63%        | 27          |
| Respuesta institucional      | 0          | 27         | 26          | 0%         | 51%        | 49%        | 53          |
| Sujeto                       | 1          | 4          | 61          | 2%         | 6%         | 92%        | 66          |
| <b>L. Orientadoras</b>       | <b>10</b>  | <b>67</b>  | <b>63</b>   | <b>7%</b>  | <b>48%</b> | <b>45%</b> | <b>140</b>  |
| Acción del sujeto            | 1          | 6          | 18          | 4%         | 24%        | 72%        | 25          |
| Respuesta institucional      | 0          | 25         | 27          | 0%         | 48%        | 52%        | 52          |
| Sujeto                       | 9          | 36         | 18          | 14%        | 57%        | 29%        | 63          |
| <b>M. Rector</b>             | <b>16</b>  | <b>37</b>  | <b>37</b>   | <b>18%</b> | <b>41%</b> | <b>41%</b> | <b>90</b>   |
| Acción del sujeto            | 4          | 9          | 13          | 15%        | 35%        | 50%        | 26          |
| Respuesta institucional      | 4          | 10         | 11          | 16%        | 40%        | 44%        | 25          |
| Sujeto                       | 8          | 18         | 13          | 21%        | 46%        | 33%        | 39          |
| <b>N. Colsubsidio</b>        | <b>5</b>   | <b>37</b>  | <b>30</b>   | <b>7%</b>  | <b>51%</b> | <b>42%</b> | <b>72</b>   |
| Acción del sujeto            | 0          | 13         | 5           | 0%         | 72%        | 28%        | 18          |
| Respuesta institucional      | 0          | 10         | 12          | 0%         | 45%        | 55%        | 22          |
| Sujeto                       | 5          | 14         | 13          | 16%        | 44%        | 41%        | 32          |
| <b>O. Jóvenes</b>            | <b>1</b>   | <b>72</b>  | <b>51</b>   | <b>1%</b>  | <b>58%</b> | <b>41%</b> | <b>124</b>  |
| Acción del sujeto            | 0          | 3          | 7           | 0%         | 30%        | 70%        | 10          |
| Respuesta institucional      | 0          | 50         | 27          | 0%         | 65%        | 35%        | 77          |
| Sujeto                       | 1          | 19         | 17          | 3%         | 51%        | 46%        | 37          |
| <b>P. Madre/Padre</b>        | <b>8</b>   | <b>125</b> | <b>71</b>   | <b>4%</b>  | <b>61%</b> | <b>35%</b> | <b>204</b>  |
| Acción del sujeto            | 2          | 16         | 10          | 7%         | 57%        | 36%        | 28          |
| Respuesta institucional      | 6          | 78         | 40          | 5%         | 63%        | 32%        | 124         |
| Sujeto                       | 0          | 31         | 21          | 0%         | 60%        | 40%        | 52          |
| <b>Total general</b>         | <b>132</b> | <b>925</b> | <b>1123</b> | <b>6%</b>  | <b>42%</b> | <b>52%</b> | <b>2180</b> |

## D. Anexo: Narrativas entrevistas

Este anexo muestra un resumen de las principales narrativas de cada uno de los entrevistados, que corresponde al trabajo de análisis.

- **Esther:** Su rol es de coordinación del Centro Forjar de Ciudad Bolívar, programa social en el distrito dirigido a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

En su narrativa utiliza palabras asociadas en un 77% al modelo restaurativo, en proporciones similares para referirse al sujeto, a la acción del sujeto y a la respuesta institucional.

A pesar de lo anterior, presenta al adolescente como una víctima de las condiciones socioeconómicas y no hace referencia a la responsabilidad que debe asumir por sus actos, lo cual se relaciona más con el modelo tutelar. Aunque propone modelos de atención educativa inclusivos, en la respuesta que da el Centro Forjar se consideran que los modelos diferenciales son más atractivos para los adolescentes y se les brinda una atención en aulas separadas, acorde también con la propuesta del modelo tutelar. Considera que cuando se logre vincular al adolescente al sistema educativo regular debe evitarse que sea en la jornada nocturna ya que el riesgo es mayor. Plantea que el problema del consumo de SPA es uno de los principales problemas que enfrentan estos adolescentes y que quienes tienen un alto consumo requieren primero de un programa de desintoxicación así como de nivelación tanto educativa como emocional, para poder vincularlos con éxito a un proceso educativo formal. A pesar de representar una instancia estatal distrital no se encuentra referencia a la reparación que deben hacer estos adolescentes por el daño causado, que es uno de los principios centrales del nuevo Código de Infancia y Adolescencia que lo diferencia del modelo tutelar. Manifiesta como un problema que no hay apoyo pertinente de las EPS para el tratamiento del consumo de SPA.

- **Marcela – Nubia:** su rol fue de acompañamiento a una propuesta piloto de atención educativa de adolescentes en conflicto con la ley penal, como representantes de una Fundación con experiencia en modelos educativos flexibles.

En general utiliza palabras asociadas al modelo restaurativo en un 55% y en un 37% se encuentra referencias al modelo tutelar. No obstante cuando se refiere al sujeto lo hace con palabras relacionadas en su mayoría al enfoque tutelar en un 50% de las referencias, 27% al tutelar y 23% al reparativo.

Manifiesta que debe haber inclusión educativa, la escuela debería dar respuesta a todos, sin embargo concluye que en la actualidad la mejor atención educativa para ellos es el



programa que realizan los Terciarios Capuchinos, en donde están en un programa específico para ellos que responde más al modelo tutelar. Considera que el consumo de SPA y la falta de recursos económicos son los principales problemas en los adolescentes, así como la poca pertinencia del proceso educativo y la falta de programas para la ocupación del tiempo libre.

Frente a la respuesta institucional consideran que los programas no tienen continuidad ni recursos suficientes para atender óptimamente las situaciones de los adolescentes. No deben excluirse a los adolescentes por el consumo de SPA, sino atender paralelamente el problema junto al proceso educativo.

- **Liliana:** Es funcionaria de la Secretaría de Educación encargada de coordinar los asuntos relacionados con la vinculación de los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá, al sistema educativo.

En su mayoría utiliza palabras relacionadas con el modelo restaurativo en un 79%, lo cual se incrementa al 88% cuando hace referencia a la categoría de respuesta institucional. En las palabras que utiliza de acuerdo con el conteo y en su discurso completo, se nota coherencia frente al modelo restaurativo, tanto en la definición del sujeto, de sus acciones y de la respuesta institucional. Hace énfasis en que el deber de la SED es brindar educación, y que eso lo hacen para estos adolescentes a través de las aulas de extraedad, el modelo de aceleración secundaria, el cual es más personalizado y tiene el apoyo psicosocial, porque de lo contrario no funciona, ya que estos adolescentes tienen varios problemas como el consumo, baja autoestima, han sido maltratados. Considera que debe haber un modelo para los que no se adaptan a la escuela, sin discriminar si son o no de responsabilidad penal.

Las entidades del SRPA solicitan a la SED vincular a los adolescentes en el aula regular, pero no en la nocturna, no se ha entendido aún que un adolescente menor de 18 años no debe estar en educación de adultos. No existen datos estadísticos de escolaridad o deserción de esta población específicamente. Los adolescentes se vinculan al sistema para responder a la sanción del juez, de alguna manera ellos y sus familias ven una protección frente a la ley en el hecho de estar estudiando.

En cuanto a la respuesta institucional considera que falta articulación entre las diferentes entidades y que los docentes no están preparados para asumir la problemática, es necesario fortalecer el seguimiento porque en eso existe debilidad.

- **Gilberto:** Es fiscal de la unidad de delitos sexuales y se desempeñó como fiscal de infancia y adolescencia.

En el conteo general utiliza palabras relacionadas con el modelo tutelar en su mayoría (79%), en especial cuando hace alusión al sujeto con un 90% y a la respuesta institucional con un 73%, lo cual identifica su discurso plenamente como tutelar.

Considera que el principal problema de estos adolescentes es el consumo de SPA desde temprana edad, debido a la desprotección por parte del Estado y la familia así como la falta de oportunidades. Las familias disfuncionales contribuyen a empeorar la problemática cada día, los adolescentes viven en abandono, carentes de afecto y de normas de conducta asociada a falta de valores inculcados en sus familias. El Estado no invierte lo suficiente en educación. Los adolescentes que infringen la ley deben tenerse

separados de quienes no lo han hecho, con programas especiales y personal especializado para su reeducación. Deben fortalecerse las sanciones porque la Ley es muy permisiva a la voluntad del menor, debe obligarse a los adolescentes a educarse.

- **Doris Rey:** Es fiscal, coordina a los fiscales de infancia y adolescencia en Bogotá (los fiscales tienen la función de dirigir las investigaciones y acusar al adolescente si hayan mérito para ello)

En un 44% utiliza palabras relacionadas con el modelo restaurativo y en la misma proporción con el modelo tutelar. Sin embargo cuando se refiere al sujeto, lo hace fundamentalmente con palabras asociadas al modelo tutelar en un 85% de las referencias.

Debe tenerse en cuenta cada caso al momento de pensar en las medidas educativas, no es lo mismo alguien que solo ha infringido la ley una sola vez y por un delito leve que alguien que es reincidente o ha cometido delitos de mayor impacto social. Los hogares disfuncionales, la falta de afecto, y acompañamiento de la familia son causas que influyen en la problemática. Debe trabajarse más en la prevención, en fomentar la solución pacífica de los conflictos, mayor tolerancia. Deben desarrollarse programas de ocupación del tiempo libre.

- **Melba:** Es fiscal de infancia y adolescencia y fue asesora del ICBF durante varios años.

La mayoría de las palabras utilizadas se relacionan con el modelo restaurativo en un 61%, tanto para referirse al sujeto en un 73% como a la respuesta institucional en un 53%.

De acuerdo con ella, la falta de ocupación de los adolescentes propicia el consumo de SPA y la comisión de delitos. La desarticulación de las familias, la falta de acompañamiento. Los programas educativos deben ser inclusivos para no generar estigmatización, debe hacerse seguimiento en el colegio para que no deserten o regresen si lo hacen. La mayoría de estos adolescentes consume, si no se resuelve este problema, nadie va a poder hacer nada por ellos, es difícil tenerlos en un aula cuando su consumo es alto, hay que estabilizar al adolescente para que esté en el aula. No hay apoyo pertinente de las EPS para el tratamiento del consumo. La familia ya no representa autoridad para el adolescente ni inculca los valores en ellos.

Los adultos utilizan a los adolescentes para cometer delitos, porque la ley es permisiva con ellos. No existe articulación entre las entidades estatales frente al tema y el presupuesto es escaso.

- **Juana:** Es defensora de familia (la función principal es liderar el procedimiento administrativo de prevención, protección, garantía y restablecimiento de los derechos, que se concretan en actuaciones administrativas y de policía).

La mayoría de las palabras utilizadas se relacionan con el modelo restaurativo en el 53%, lo cual aumenta al 81% para referirse al sujeto, sin embargo cuando se refiere a la respuesta institucional, lo hace en su mayoría con palabras asociadas al modelo tutelar en un 75% de las referencias.

Lo anterior significa que a pesar de considerar al sujeto y su acción en el marco de un modelo de responsabilidad penal, donde el adolescente es consciente de sus actos, sugiere acciones por parte del estado asociadas a un adolescente que debe ser protegido de los peligros que representa el entorno.

De acuerdo con su discurso, las familias disfuncionales representan uno de los principales problemas que afrontan estos adolescentes, no hay principios, valores, falta comprensión y afecto. Igualmente la dificultad para acceder a un cupo escolar en una época de mitad de año o en el segundo semestre, porque el proceso académico ha avanzado. Es necesario ofrecer programas para el uso del tiempo libre, que ayude a disminuir el consumo de SPA y la vinculación a grupos delictivos. La atención educativa debe ser inclusiva, pero evitar la jornada nocturna, pues es un factor de riesgo alto. En la escuela debe haber mayor apoyo psicosocial. Debe tenerse en cuenta cada caso al momento de pensar en las medidas educativas, no se puede comparar a quien solo ha infringido la ley una sola vez y por un delito leve con quien es reincidente o ha cometido delitos de mayor gravedad, también depende de la edad, en algunos casos debe tratarse como una enfermedad. Se deben aumentar las penas, son muy laxas.

- **Olga:** Es jueza de infancia y adolescencia (adelantarán las actuaciones y funciones Judiciales, deciden el tipo de sanción que se aplicará a los adolescentes con base en las pruebas).

En un 66% utiliza palabras relacionadas con el modelo tutelar especialmente para referirse al sujeto en un 82% y a la respuesta institucional en un 52%, sin embargo cuando se refiere a la acción del sujeto utiliza más palabras relacionada con el enfoque restaurativo en un 56% de las referencias totales a la acción del sujeto. Frente a la respuesta institucional también se refiere más al modelo tutelar con un 52%.

Lo anterior significa que considera al adolescente como un ser indefenso, como una víctima, pero piensa que las acciones que comete son las de una persona que tiene la capacidad de establecer las consecuencias de sus actos. El consumo de drogas es una de las principales razones por las cuales no estudian los adolescentes. La pérdida de valores aumenta la problemática. En el segundo semestre es muy difícil lograr un cupo educativo. Se requieren de un proceso especializado para estos adolescentes, donde cuenten con profesionales especializados para abordar la compleja problemática. Es importante mantener ocupados a los adolescentes para evitar que caigan en el consumo y la delincuencia. La familia no privilegia la educación para el adolescente sino el trabajo para que genere ingresos. El niño que empieza a tener ingresos de manera legal o ilegal, ya es difícil que después estudie.

- **Luz Stella:** Es procuradora delegada para infancia y adolescencia (Los procuradores son los encargados de la defensa judicial de los niños, niñas y adolescentes cuando estos carecen de apoderado)

La mayoría de las palabras utilizadas se relacionan con el modelo restaurativo en un 74%, lo cual prevalece en todas las categorías, para referirse al sujeto en un 87%, a la acción del sujeto en un 67% y a la respuesta institucional en un 56%.

En la referencia al sujeto, sus acciones y la respuesta institucional es coherente con el modelo restaurativo, sin embargo expresa una crítica por la falta de modelos de atención educativa específicos para estos adolescentes en Bogotá. Asegura que no existe una

política pública educativa consensuada por parte del Estado para atender estos adolescentes, no hay apoyo integral, no se ayuda a transformar sus condiciones de vida. El principal problema es la falta de factores protectores por lo cual estos adolescentes han caído en el consumo de SPA y en la delincuencia, no tienen acompañamiento de la familia. Si no se modifica el contexto, los programas se pierden, porque la realidad lo invita a reincidir en el delito.

Los programas deben ser inclusivos, pero con unos mecanismos claros de seguimiento más fuertes. Los colegios deben tener un buen equipo de orientadores que hagan un seguimiento especial a los adolescentes. No hay una buena coordinación interinstitucional en Bogotá, la mesa distrital duró varios meses sin funcionar. No actuamos como sistema, cada uno actúa por separado. Los adolescentes no quieren estudiar porque el estudio no les brinda oportunidades.

- **Mauricio:** Es coordinador académico CENFOR – Centro de Formación de Promotores Juveniles – Congregación Terciarios Capuchinos), la Corporación ha atendido desde hace muchos años a adolescentes en conflicto con la ley penal en medidas privativas y no privativas de la libertad.

Las palabras que utiliza están relacionadas principalmente con el modelo tutelar en un 48%, lo cual prevalece en la referencia a las demás categorías, con referencia al sujeto en un 49% y a la respuesta institucional en 59% de las ocasiones, lo cual es coherente con el enfoque que ha trabajado principalmente la Congregación, sin embargo cuando se refiere a la acción del Sujeto utiliza palabras más relacionadas con el modelo restaurativo en un 64%.

En su relato considera que la mejor alternativa para estos adolescentes son los modelos flexibles y diferenciales donde tengan una atención específica con profesionales preparados especialmente para trabajar con este tipo de población es decir con mayor conciencia social. En algunos casos la atención educativa es financiada por ICBF y en otras directamente por la familia. Los muchachos están divorciados de la escuela, son adolescentes en extraedad, tienen problemas para aceptar normas, no quieren uniformes y algunos colegios le ponen muchos obstáculos para su ingreso a través de las formalidades que piden. El modelo educativo llamado escuela sin fronteras impulsado por la Congregación de Terciarios Capuchinos, propone una educación más flexible, una metodología completamente diferente al aula regular, que complementa la formación académica con talleres ocupacionales, lúdicos y deportivos y les brinda el apoyo psicosocial. Se realiza acompañamiento permanente, se da confianza a los adolescentes con los límites que sean necesarios. Se trabaja la espiritualidad para fortalecer el proyecto de vida. Es importante tener a los adolescentes ocupados la mayor parte del día, eso ayuda a disminuir el consumo. Los grupos en el aula son mucho más pequeños. Posterior al 2012 el ICBF estableció unos estándares para los operadores, que debe incluir la atención académica. No se trata solo de ofrecerles el proceso sino de certificarlo, ese es otro atractivo, por si no se hace así el adolescente tendría que presentar un examen de validación para obtener el título.

El papel de la familia es fundamental, el seguimiento, el acompañamiento, su participación en actividades programadas por el colegio, pero hay muchos padres permisivos, algunos adolescentes son el apoyo económico de su familia.

Se debe buscar la continuidad del proceso educativo, no cortar el proceso para que no desistan, por ejemplo con el SENA. Hay que trabajar fuertemente la prevención del consumo de SPA, formar a los padres y docentes sobre cómo detectar y abordar a los muchachos que consumen drogas. Para los casos de alto consumo debe remitirse a comunidades terapéuticas.

- **Edgar:** Es subdirector de Responsabilidad Penal Adolescente ICBF 2014. El ICBF es la entidad que coordina el SNBF, debe promover programas para la atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal con medida privativa y no privativa de la libertad.

La mayoría de las palabras utilizadas se relacionan con el modelo restaurativo en un 71%, lo cual es coherente con su rol, sin embargo en cuanto a la respuesta institucional hace alusión en un 51% al enfoque tutelar a pesar de que su discurso insiste en el enfoque restaurativo para la atención de los adolescentes quienes según él, deben estar en programas educativos incluidos con los demás adolescentes.

Es fundamental la corresponsabilidad de la familia y la escuela en el seguimiento a la asistencia del adolescente, para que cumpla la sanción y se mantenga escolarizado. No se debe estigmatizar a los adolescentes dejándolos en programas separados. Entre los principales problemas están el consumo y el mal uso del tiempo libre. El consumo debe ser atendido por el sector salud, de acuerdo con la ley debe brindar una atención de 60 terapias en caso de ser necesario. En las medidas no privativas el operador (institución que atiende los adolescentes remitidos por ICBF) no maneja el tema educativo formal porque debe estar escolarizado, el operador lo que debe hacer junto con el defensor de familia es buscar vincularlo al sistema educativo. No está de acuerdo con aumentar las penas, lo que se deben es fortalecer los programas o las sanciones no privativas de la libertad para evitar la reincidencia, en el delito y en el consumo. Considera que la respuesta del sector educativo es oportuna cuando se remite a un adolescente se le asigna el cupo. Deben hacerse prevención en los colegios para que los adolescentes sepan las consecuencias de delinquir.

- **Sandra – Claudia:** Son orientadoras de un colegio distrital, tienen una función de apoyo psicosocial en los colegios y de prevención del conflicto y el consumo de SPA.

En las palabras utilizadas en su relato utilizan en proporciones similares conceptos asociados al enfoque tutelar (48%) y restaurativo (45%), similar a lo sucedido en cuanto a la respuesta institucional. Cuando se refieren al sujeto utilizan más conceptos relacionados con el enfoque tutelar (57%) y cuando se refieren a la acción del sujeto más palabras relacionadas con el enfoque restaurativo (72%), lo cual implica que ven al adolescente como una víctima pero consideran que son conscientes de los actos que cometen.

En su relato presentan ambigüedades frente a los conceptos de inclusión y atención diferencial, ya que aunque consideran que debe existir inclusión de los adolescentes en el aula regular, expresan que cuando no existen las condiciones en la familia, el sujeto y el colegio, deben estar en instituciones especializadas para su atención educativa, especialmente en los casos de alto consumo de SPA, con el argumento de que no se pueden afectar a los demás adolescentes que están alrededor del que consume o infringe la ley penal, quienes podrían copiar comportamientos. Consideran que si existiera los apoyos suficientes en el colegio podrían atender estos adolescentes, eso

implica mayores recursos de profesionales interdisciplinarios especialistas en problemáticas de consumo por ejemplo que puedan atender óptimamente a todos los estudiantes.

Algunos programas de asistencialismo del sector educativo han ayudado a disminuir la deserción y a que las familias mantengan a sus hijos en la escuela, pero por otra parte ha hecho que de descarguen de sus responsabilidades en el cuidado de sus hijos, incluso en algunos casos la misma familia es el problema. Debido a las innumerables tareas que tiene, las orientadoras no pueden hacer mucha prevención ya que hay que atender otras responsabilidades, entre ellas las urgencias de los casos que se presentan cada día, por esa razón los problemas se incrementan y cuando se actúa ya es tarde. Cuando el adolescente presenta varios problemas los padres prefieren sacarlo del colegio para no recibir quejas. Los cambios de gobierno afectan los programas, no existe continuidad en el personal que los desarrolla tampoco, el tipo de contratación hace que inicien un proceso y a los pocos meses ya no estén.

- **Jorge:** Es rector de un colegio distrital de Bogotá.

En las palabras utilizadas en su relato utilizan en iguales proporciones conceptos asociados al enfoque tutelar (41%) y restaurativo (41%). Al igual que las orientadoras, cuando se refieren al sujeto utilizan más conceptos relacionados con el enfoque tutelar (46%) y cuando se refieren a la acción del sujeto más palabras relacionadas con el enfoque restaurativo (50%), lo cual parece dar una mirada común en la escuela del adolescente como una víctima pero consciente de sus actos.

Considera que hay una teoría y una práctica en cuanto a la atención del adolescente. En los colegios distritales no existen los recursos humanos suficientes para atender óptimamente a los adolescentes en conflicto con la ley penal, especialmente por su problemática de consumo, como consumidores o como expendedores o las dos simultáneamente. No existen opciones para que los colegios remitan a los adolescentes para el tratamiento en el consumo de drogas. El problema alrededor de los colegios es el micro-tráfico, mientras que no hay las redes de apoyo para rescatarlos. Debe haber un proceso médico, de psiquiatría, pero también romper con los vínculos de delincuencia o consumo donde están los adolescentes.

La atención educativa en casos críticos debería hacerse en aulas especializadas y paulatinamente si mejora reincorporarlos al aula regular. La mayoría de los adolescentes que llegan y son infractores siguen igual, no cambian, por el contrario afectan a otros. Uno sabe que ellos tienen el derecho a educarse, pero a costa del fracaso de cuántos más. Para la mayoría de estos jóvenes el papá y la mamá ya no son autoridad para ellos, la mayoría de familias le responden a uno que su hijo ya se les salió de las manos, por lo cual requieren de una autoridad represiva superior, que los obligue a cumplir actividades de rehabilitación. Por una parte algunos padres no buscan tratamiento para sus hijos, pero tampoco hay opciones para que los padres puedan hacer eso, tienen que pagar por una atención privada, los que pueden.

Normalmente cuando los colegios saben que es un adolescente infractor la actitud normal es resistirse a recibirlo, porque siente que no existen los apoyos para su atención. Deben ofrecerse otras oportunidades que no sea seguir en el colegio y en la calle que es lo que ellos siempre buscan para seguir su proceso de consumo. Las condiciones para que los colegios les brinden la atención es que se realice seguimiento, que se conozca la

evolución, que se apoye con profesionales especializados, psicólogo, terapeuta de familia, que haya seguimiento real. La ley de infancia está muy blanda con el menor infractor y las bandas se aprovechan de eso.

- **Claudia:** Es coordinadora académica de una experiencia de educación flexible por ciclos realizada por la Caja de Compensación Familiar – Colsubsidio - fuera del sistema educativo oficial.

La mayoría de las palabras utilizadas se relacionan con el modelo tutelar en un 51% seguido por las relacionadas con el modelo restaurativo con un 42%. Sin embargo al referirse a la respuesta institucional utiliza más palabras relacionadas con el modelo restaurativo (55%), a pesar de que representa un proceso pedagógico más asociado con el modelo tutelar.

Considera que el problema de consumo de SPA es el principal problema de esta población y en los casos de alto consumo no es posible tener un adolescente en el proceso, debe estar en un lugar de rehabilitación. Otro problema es el de las familias disfuncionales, donde no existe autoridad ni respeto. La mayoría de familias no realizan acompañamiento al proceso académico de los adolescentes, muchos de ellos continuaron estudiando con sus propios recursos cuando terminaron su sanción, sin embargo la deserción inicial fue alta, los adolescentes no quieren estudiar. Se ven los resultados, no siempre los resultados académicos ni de permanencia, pero sí de que te miren a los ojos, que saluden, que se sienten bien, de que respete a la profesora, aquella condición de la que nos habla la pedagogía del cariño, del respeto hacia el ser humano. La mayoría están en extraedad, por su condición de vida han dejado de estudiar mucho tiempo. El proceso pedagógico debe tener en cuenta la realidad de ellos, y de ahí empezar a sacar cosas acordes para el plan de estudios.

El programa se basa en atención personalizada, aprendizaje autónomo, docentes especializados y con experiencia en educación para jóvenes y adultos. Es la mejor opción porque hay menos chicos, hay más atención personalizada, están con personal especializado, el solo entorno, la sola estructura del aula, ellos aquí se sienten importantes.

- **Adolescentes:** Menores de edad que han sido infractores de la ley penal en Bogotá y estuvieron en un proceso educativo financiado por la Secretaría de Educación, con la congregación terciarios capuchinos.

El relato de los adolescentes entrevistados con respecto a una experiencia educativa que se les estaba brindando, presenta en su mayoría palabras asociadas al modelo tutelar en un 58%, en especial cuando aluden a la respuesta institucional que presenta un 65% de conceptos asociados a dicho modelo, lo cual indica la necesidad que sienten ellos de protección y atención especializada, mientras que cuando se refieren al sujeto prevalecen palabras asociadas al modelo restaurativo en un 70%, con lo cual se infiere que son conscientes de las consecuencias de sus actos.

Están interesados en un proceso especializado, que les permita culminar con sus estudios en poco tiempo para continuar estudiando en algunos casos o para obtener un trabajo con mayor facilidad. Prefieren las aulas especializadas, los programas diferenciales, porque no existe la rigidez de la escuela formal y se sienten importantes, menos juzgados y aprenden mejor y más rápido porque cuentan con tutorías cuando no

entienden y debido al menor número de estudiantes por aula los docentes tienen más posibilidades de explicarles personalmente. En el colegio normal se sienten discriminados. Son conscientes de que han cometido errores y no han aprovechado oportunidades, en la mayoría de los casos por falta de acompañamiento y seguimiento de sus familias. El apoyo económico por parte de la institucionalidad para acceder al estudio, para sus útiles y transporte son considerados fundamentales para permanecer en el proceso.

Para algunos estar en un proceso académico es una oportunidad para estar alejados de los riesgos, para alimentarse y para ser escuchados, tener afecto y un espacio para escapar del contexto difícil donde se encuentran o para reconocer la importancia de sus familias y cambiar de actitud frente a ellos de manera positiva. En un proceso así los adolescentes retoman la confianza en sí mismos y la esperanza de tener un futuro mejor, así mismo sus familias retoman la confianza en ellos. En los relatos se percibe el interés de la mayoría de continuar estudiando pero para ello requieren el apoyo de la institucionalidad debido a la falta de recursos económicos. Algunos de ellos viene de familias que también han cometidos delitos.

- **Madres y padre:** Acudientes de adolescentes infractores que estuvieron en un proceso educativo financiado por la Secretaría de Educación, con una organización de la Congregación Terciarios Capuchinos.

Presentan en su mayoría palabras asociadas al modelo tutelar en un 61%, dentro de los cuales la mayor referencia es a la respuesta institucional (63%), de lo cual se infiere que al igual que los adolescentes, sus padres consideran que los adolescentes requieren protección por parte del Estado y la familia y un modelo educativo especializado debido a sus condiciones particulares de infracción a la ley penal.

Exponen situaciones de abandono por parte de ellos a sus hijos debido a las dificultades económicas de la familia que los obliga a trabajar para brindarles lo básico a sus hijos, se repiten historia de hogares monoparentales donde solo está la madre o el padre, donde sus hijos se les ha salido de las manos. Consideran que el proceso educativo debe ser especializado por el perfil de sus hijos, por la problemática de consumo de SPA que en algunos casos genera problemas psiquiátricos y de agresividad. Adicionalmente manifiestan que en un proceso así aprenden más rápido y pueden hacer sus estudios en menor tiempo.

En la experiencia que describen consideran importante los grupos pequeños en el aula que permita a los docentes atender con mayor cuidado a sus hijos, la experiencia en los colegios tradicionales no es grata pues consideran que existen niños con muchas problemáticas, entonces en vez de buscar salir ellos antes se van es para atrás con las malas compañías y además los profesores los dejan más descuidados debido al mayor número de estudiantes por aula. La rigidez del colegio tradicional también impide el seguimiento por parte de las madres y padres al proceso educativo de sus hijos. El apoyo psicosocial de la propuesta también es importante. El seguimiento personalizado a la asistencia de sus hijos. En varios testimonios se pide oportunidades para sus hijos por parte del Estado tanto para estudio como para generación de ingresos. Reconocen algunas fallas en la crianza, especialmente en la soledad en que han dejado a sus hijos, a quienes ven más como víctimas de los otros, de malas compañías que los inducen a actuar mal. La institución educativa debe promover la unión entre padres e hijos a través de las citaciones para hablar del proceso de sus hijos.



## Bibliografía

- Acuña Vizcaya, J. F., García Gómez, C. M., & López Nieto, A. M. (2010). *La medida pedagógica como sanción en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Estudio socio jurídico*. Bogota, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Agudelo Suárez, L. M., & Arrieta Neira, L. (2001). *Modelo de Intervención para la mediación cognitiva y comportamental de la agresión en jóvenes con problemas de comportamiento agresivo y jóvenes infractores – Manual del Facilitador*. Medellín.
- Alvarez Correa, M., Mendoza P, V., & Gonzalez R, J. (2010). *Pantalones cortos y mochilas rotas. Jóvenes, política pública y sistema de responsabilidad penal para Adolescentes*. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Alvarez Correa, M., Mendoza P, V., Rodriguez O, M., Parra D, S., & Corzo M, L. (2008). *Semillas de Cristal*. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Alvarez Correa, M., Mendoza, V., Rodríguez, M., & Parra, S. (2009). *Gotas de Luz Jóvenes infractores, política pública y sistema de responsabilidad penal juvenil*. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Alvarez-Correa, M., Parra D, S., Louis G, E., Quintero L, J., & Corzo M, L. (2007). *Pescadores de Ilusiones. Niños y jóvenes infractores de la ley penal*. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Arrubla Sánchez, J., Ballesteros Cabrera, M. d., & Martínez, A. (2010). La Perspectiva Narrativa de Emery Roe. En A.-N. Roth Deubel, & A.-N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 317-346). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Beltran, C. (10 de 10 de 2014). Entrevista experiencia colsubsidio. (R. A. Carvajal Riveros, Entrevistador)
- Biglia, B., & Bonet-Martí, J. (2009). La construcción de narrativas como método de investigación psicosocial. Prácticas de escritura compartida. *Forum: Qualitative Social Research*, 1-25.
- Bogotá cómo vamos. (2012). *Indicadores de calidad de vida Bogotá 2012*. Bogota: Bogotá cómo vamos.
- Bonasso, A. (2005). *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2014, de Bliiblioteca Juridica Virtual: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2467/28.pdf>
- Cabra, J. (02 de 09 de 2014). Entrevista Defensora de Familia. (R. Carvajal, Entrevistador)
- Calderón Romanov, V. A. (2010). La perspectiva de H. D. Lasswell (1902-1978) para el análisis de las políticas públicas. En A.-N. Roth Deubel, & A.-N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 67-96). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Castro Ayala , B. (2003). *Estrategias pedagógicas para prevenir reincidencia institucional en los menores y su familia del grupo Escuela el Redentor*. Bogota.
- Castro, G. (26 de 09 de 2012). Entrevistas adolescentes 2012. (A. Osorio Villada, Entrevistador)
- Catedra Ciro Angarita por la Infancia. (2002). *Niñez y conflicto armado: desde la desmovilización hacia la garantía integral de derechos de la infancia*. Bogotá: Ediciones Uniandinas.
- Cerón Rincón, L. A., & Camacho Celis, M. (2010). El enfoque discrusivo y deliberativo de Frank Fisher. En A.-N. Roth Deubel, & A.-N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 253-285). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (08 de 11 de 2006). Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia. Bogotá, Colombia: Autor.
- Couso, J. (Noviembre de 2006). Principio educativo y resocialización en el derecho penal juvenil. *Justicia y Derechos del Niño*, 51-63.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (9 de abril de 2014). *dane.gov.co*. Recuperado el 8 de agosto de 2014, de *dane.gov.co*: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/cp\\_EDUC\\_2012.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/cp_EDUC_2012.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (Diciembre de 2009). CONPES 3629. *Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA*. Bogota, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educacion Nacional, Ministerio de Protección Social, ICBF. (2007). *Guía para alcaldes, marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la Adolescencia en el municipio*. Bogota: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- El Espectador. (12 de 12 de 2014). *www.elespectador.com*. Recuperado el 26 de 03 de 2015, de *www.elespectador.com*: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/microtrafico-bogota-mueve-al-mes-30-mil-millones-estupe-articulo-532727>
- El Tiempo. (27 de 03 de 2015). *Más de la mitad de jóvenes que hay en El Redentor superan los 18 años*. Recuperado el 27 de 03 de 2015, de <http://www.eltiempo.com/bogota/centro-el-redentor-para-menores-de-edad/15471162>
- Escobar, M. (15 de 12 de 2014). *El tiempo.com*. Recuperado el 15 de 12 de 2014, de *El tiempo.com*: <http://www.eltiempo.com/bocas/paula-moreno-en-entrevista-con- revista-bocas/14922159>
- Flórez, J. C. (2013). *Informe de Gestión primer trimestre de 2013*. Bogotá.
- Fundación Compartir. (2014). *Tras la Excelencia Docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, Colombia: Autor.
- González Tachiquin, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*, 99-116.
- Grau, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2010). La perspectiva sociotecnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología Política No. 41*, 61-80.
- Herrera Zgaib, M. A. (2010). Política Discursiva y prácticas deliberativas, un balance crítico de los aportes de Frank Fisher. En A.-N. Roth Deubel, & A.-N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 287-316). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Abril de 2013). Los Adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. *Los Adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes*. Bogota, Colombia.

- Jimenez Benitez, W. G. (Junio de 2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Recuperado el 11 de Septiembre de 2014, de <http://www.usergioarboleda.edu.co>:  
[http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque\\_DDHH.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf)
- Lagos, J. (30 de 09 de 2014). Entrevista rector colegio oficial. (R. Carvajal, Entrevistador)
- Lozano Ayala, A. (2008). *Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Manrique, G. (02 de 09 de 2014). Entrevista Fiscal Infancia y Adolescencia. (R. Carvajal, Entrevistador)
- Ministerio de Educación Nacional. (2005). *Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Ministerio de Educación Nacional. (09 de 2007). *mineducacion*. Recuperado el 20 de 03 de 2015, de *mineducacion*: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-141866.html>
- Moreno, E. (14 de 08 de 2014). Atención Educativa para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en Bogotá. (R. Carvajal, Entrevistador)
- Prieto, M. (02 de 09 de 2014). Entrevista Fiscal de Infancia y Adolescencia. (R. Carvajal, Entrevistador)
- Procuraduría General de la Nación. (2012). *Informe de Vigilancia Superior al Sistema De Responsabilidad Penal para Adolescentes Año 2011*. Bogotá.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. North Carolina, EEUU: Duke University Press.
- Rojas Cervantes, J. M. (agosto-diciembre de 2012). La educación como factor disuasorio en la reincidencia de la conducta delictiva en menores. *Dialnet*, 7.
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. (A. N. Roth Deubel, Ed.) Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth Deubel, A.-N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política* No. 3, 43-68.
- Roth Deubel, A.-N. (Diciembre de 2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas ¿de la razón científica al arte retórico?* Recuperado el 16 de 12 de 14, de *www.scielo.org.co*: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4.pdf>
- Rubiano, N., Escallón, A., & Zamudio, L. (1997). *Tendencias en la infracción y contravención entre menores y ponderación de calidad de la respuesta institucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz Gonzalez, E., & Luna Avila, G. (1998). *Reincidencia Juvenil Libertad Asistida en Santafé de Bogotá*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Secretaría de Educación de Bogotá. (2012). *Bases para el plan Sectorial de Educación 2012-2016*. Bogotá.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2014). *Bogotá D.C. Caracterización Sector Educativo año 2013*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.
- Secretaría de Gobierno Distrital. (2009). *Estudio: Adolescentes infractores reincidentes en Bogotá D.C. en el periodo 2003 y 2008 y situación de la implementación del Código de Infancia y Adolescencia*. Bogotá: Autor.
- Secretaría de Gobierno Distrital. (2012). *Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá 2013-2023*. Bogotá.
- Tejeiro López, C. E. (2005). *Teoría General de Niñez y Adolescencia 2da. Edición*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Universidad Externado de Colombia. (1997). *Tendencias en la infracción y contravención entre menores y ponderación de la calidad de la respuesta*. Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación sobre Dinámica Social. Bogotá: Autor.

- Van Dijk, T. A. (1994). Discurso, Poder y Cognición Social. *Cuadernos de la Maestría en Lingüística* (pág. 92). Cali: Universidad del Valle.
- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 23-36.
- Van Dijk, T. A. (2003). *www.discursos.org*. Recuperado el 08 de 01 de 2015, de *www.discursos.org*:  
<http://www.discursos.org/oldarticles/La%20multidisciplinariedad.pdf>
- Van Dijk, T. A. (2006). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Sevilla, España: Gedissa.
- Van Eeten, M. (2007). Narrative Policy Analysis. En G. J. Frank Fischer (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 251 - 272). Florida: Taylor & Francis Group.
- Veeduría Distrital. (2013). *Situación de La privación de la libertad de adultos y adolescentes en Bogotá*. Bogotá: Autor.