

ZANAHORIAS, GARROTOS Y SERMONES
Un paralelo entre los instrumentos de intervención de Quibdó y la
Corporación Jóvenes Creadores del Chocó

Trabajo de grado para optar por el título de
Magister en gobierno y políticas públicas

GARCÍA GIL KATHERIN JISETH
VEGA KNUTH SANDRA ISABEL

Asesor
SANTIAGO LEYVA
Doctor en administración pública

UNIVERSIDAD EAFIT
Escuela de humanidades
Departamento de gobierno y ciencias políticas
Medellín
2017

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	5
1. Estado del arte	7
2. Mapeo de uso de instrumentos en Quibdó	18
3. El caso de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó	29
4. Análisis comparativo de los instrumentos de intervención	39
Conclusiones y recomendaciones	43
Bibliografía	45

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla1. Clasificación de los instrumentos según Vedung.....	11
Tabla 2. Organización de datos y clasificación de instrumentos.....	14
Tabla 3. Evaluación de instrumentos.....	17
Tabla 4. Organización de datos de Quibdó.....	22
Tabla 5. Clasificación de instrumentos en Quibdó.....	24
Tabla 6. Evaluación de instrumentos de Quibdó.....	26
Tabla7. Organización de datos corporación JCH	31
Tabla8. Clasificación de instrumento de la corporación JCH	33
Tabla 9. Evaluación de instrumentos de la corporación JCH	35
Tabla 10. Comparación de instrumentos.....	39

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecerle al Dios de la vida por permitirnos seguir aportando a la construcción de un mejor pacífico a través de la educación y el trabajo de base con las organizaciones sociales, especialmente desde la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó.

De igual forma queremos agradecerle a la Corporación Manos Visibles, la Fundación Ford, la Universidad EAFIT con su cuerpo de docentes que todo el tiempo se convirtieron en esa luz de aprendizaje y retroalimentación continua, con el fin de convertirnos en la elite del pacífico.

Agradecemos a nuestros padres Consuelo Dasney Knuth Reyes, Laureano Vega Hurtado, Julia Gil Salas, Enith María Salas Cuesta, demás familiares y amigos por apoyarnos de manera incondicional en este trasegar por la vida. A Tahira Idhanna Ángel García, por convertirse en la luz que guió nuestro camino y día a día nos motiva a esforzarnos para alcanzar el éxito.

Gracias profesores Adolfo León Maya, Santiago Leyva, Juan Camilo Escobar y Gabriel Cataño, por saber apoyar, guiar y ayudarnos a crecer en este proceso de aprendizaje.

A los compañeros y compañeras de maestría mil gracias, por seguir creyendo en el poder de la educación, en la palabra, la capacidad y la obligación que tenemos con el desarrollo del pacífico.

INTRODUCCIÓN

El municipio de Quibdó carece de instrumentos de intervención pública que apunten al cambio de comportamiento de adolescentes y jóvenes en edad temprana de la actividad criminal. Por ejemplo, los utilizados por la justicia ordinaria son altamente coercitivos y no han logrado disminuir los índices de criminalidad en la ciudad. Dado lo anterior, este trabajo propone que se estudie y sistematicen experiencias organizativas que apunten al cambio de comportamiento en adolescentes y jóvenes a través de instrumentos no coercitivos que puedan ser valorados como modelos a seguir por la institucionalidad en aras de disminuir o llevar a niveles manejables la problemática de la violencia en adolescentes y jóvenes de Quibdó.

En razón de lo anterior, este trabajo pretende analizar la experiencia de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó a partir de la utilización de instrumentos culturales para la prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes en Quibdó; toda vez que, es la única organización en el municipio de Quibdó que trabaja conjuntamente con jóvenes víctimas de conflictos y con los que se encuentran en una edad temprana de la actividad delictiva a través de instrumentos de intervención cultural y es sin lugar a dudas una experiencia que se puede resaltar para ser tomada como ejemplo en el municipio y articular acciones en pro de la prevención de violencia en la población juvenil.

Por tanto, el trabajo está dividido en los siguientes cuatro capítulos: Estado del arte, Mapeo de uso de instrumentos en Quibdó, El caso de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, Análisis comparativo de los instrumentos de intervención. Además, al final del texto se plantean las conclusiones y recomendaciones.

En el primer capítulo que hace referencia al Estado del arte, se parte del concepto de lo que es una política pública, cuáles son los instrumentos de intervención pública propuestos por Vedung (2003) y los propuestos por Kleiman (2015) para controlar el crimen; para finalizar con una gráfica en la que se intenta explicar los diferentes

instrumentos de intervención con su respectiva calificación siendo 0 un nivel muy bajo y 5 un nivel alto.

Siguiendo el orden propuesto, en el segundo capítulo se lleva a cabo el mapeo de uso de instrumentos en Quibdó, se realiza una caracterización del municipio, luego se establecen los instrumentos de intervención que se utilizan en el municipio de Quibdó en clave con los subsectores propuestos por Kleiman (2015); realizando la evaluación de estos instrumentos para efectos de determinar a qué categoría de las planteadas por Vedung (2003) corresponden y calificando su eficacia, coercitividad, visibilidad y legitimidad partiendo de la estructura evaluativa enunciada por Salamon (2002), posteriormente se analiza la clasificación dada a cada instrumento en la matriz de análisis construida en el capítulo teórico.

En cuanto al tercer capítulo, este corresponde al análisis de los instrumentos de intervención cultural de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó. En el mismo se analiza el quehacer organizativo de esta organización, estudiando sus programas y proyectos a la luz de la literatura de instrumentos de políticas públicas. Luego se procede a evaluar estos instrumentos, aplicando la misma matriz derivada de la teoría.

Finalmente, en el cuarto capítulo se procede a realizar un análisis comparativo de los instrumentos de intervención utilizados tanto por el municipio de Quibdó como por la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, lo que arroja como resultado la necesidad de articular procesos entre la institucionalidad y las organizaciones sociales. Finalizamos este trabajo con un apartado de conclusiones y recomendaciones, estableciendo que es necesario que el municipio de Quibdó tome los ejemplos de organizaciones sociales, como es el caso de la corporación objeto de estudio, pero desde un proceso de articulación y no de réplica de sus programas. Adicionalmente, se recomienda la formulación de una política pública de prevención de violencia entre adolescentes y jóvenes del municipio de Quibdó.

CAPITULO I

ESTADO DEL ARTE

POLÍTICA PÚBLICA

Se debe partir de que la política pública se entiende “como la evolución conjunta y abierta de múltiples acciones públicas desarrolladas en relación con un problema social, sobre el que pueden existir una o varias trayectorias para intervenirlo” (Leyva, 2015: 27). Es decir que, son las diferentes acciones que puede tomar un gobierno con la finalidad de tratar de resolver problemas sociales y/o públicos. Por lo que se establece que

el análisis de las políticas públicas tiene que ver fundamentalmente con la acción colectiva en la que interviene el legítimo poder o autoridad de los gobiernos y de las administraciones públicas: las políticas públicas distribuyen servicios, incentivan comportamientos, prohíben acciones privadas o imponen costes con el objetivo de evitar, compensar o garantizar determinadas consecuencias (Ballart y Ramió, 2000).

De otro lado Vargas en Eslava (2011) “entiende la política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”. Por tanto, se evidencia que para lograr una política pública que cumpla con el propósito de reducir la incertidumbre propia del juego social es necesario contar con un proceso integral (Eslava, 2011). Lo que significa que las políticas públicas tienen intervención del sector público con la participación de la comunidad y del sector privado (Sarabia y Ferrarezi, 2006).

En ese orden de ideas se entiende que cuando se conjugan diferentes actores en el proceso de construcción de las políticas públicas, estamos hablando del resultado de una acción colectiva que es fruto de la interacción, la negociación y la convergencia entre diferentes actores (Villaveces, 2009), en este sentido según Olszlak y O’Donell (1981) “las políticas estatales permiten una visión del estado ”en

acción", desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales".

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

Los instrumentos de intervención pública son herramientas que permiten regular la interacción de los gobernantes y los gobernados, de manera que se pueda ejecutar, activar, dinamizar e implementar procesos provenientes de mecanismos institucionales.

Además, Los instrumentos de intervención pública se pueden entender como:

entendidos como un medio para orientar las relaciones entre la sociedad política (mediante el ejecutivo administrativo) y la sociedad civil (mediante sus sujetos administrados) gracias a unos intermediarios y unos dispositivos que mezclan componentes técnicos (medición, cálculos y procedimientos) y sociales (representación, símbolo), (Boussaguet, Jacquot y Ravinet, 2009: 285).

Evidenciando que las políticas públicas intentan que las personas realicen o se abstengan de realizar acciones que de otra manera no hubieran hecho, y para ello se deben crear "*Policy tools*", que se pueden dividir en grandes categorías como: autoridad, incentivos, creación de capacidad, simbólica y exhortativas, y aprendizaje; dándole una especial relevancia a la participación política en forma de cumplimiento, utilización y otras formas de "coproducción" de los instrumentos de intervención (Schneider e Ingram, 1990).

Schneider e Ingram (1990) establecen que las herramientas de autoridad se basan en encontrar una legitimidad basada fundamentalmente a arreglos jerárquicos. Las herramientas de incentivo, mira a los individuos como utilitarios maximizadores que van a cambiar su comportamiento en la medida que la situación cambie. Las de capacidad, asumen que, carecen de información, recursos y habilidades. Las herramientas simbólicas y exhortativas, suponen que los individuos son motivados desde adentro, y que la política puede inducir el comportamiento deseado manipulando símbolos e influenciando valores. Las de aprendizaje, ven a los individuos como agentes que no saben qué hay que hacer, o lo que es posible hacer,

y que las herramientas de política deben ser usadas para promover el aprendizaje, el consenso y sentar las bases para una mejor política.

Lo que demuestra que “una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de distintos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos” (Aguilar, 2013: 32 en Leyva y Tabares, 2015: 272); lo que significa que las políticas deben ser flexibles y adaptarse al contexto para el que se formulan, asegurando que se incluyan instrumentos de intervención, pues estos:

... son la forma como se ejecutan las políticas públicas o los programas del Gobierno; en ese sentido, tienen una gran influencia en el éxito del proceso de implementación. Esto implica que los instrumentos deben ser seleccionados de acuerdo con el contexto, las necesidades, los bienes y servicios entregados a través de los programas; según el objetivo del programa, la forma en que se quiere impactar a la población, los sistemas de coordinación o interacción con otros actores que tienen intereses en la política pública, programa o acción del Gobierno, entre otras circunstancias (Leyva y Tabares, 2015: 272).

Partiendo de que las políticas públicas deben adaptarse a las circunstancias del contexto, los instrumentos de intervención se deben ajustar a las políticas, es por ello que, cada autor establece una clasificación diferente de instrumentos de intervención y que, para los efectos de este trabajo, hemos escogido la clasificación de Vedung, de manera que nos permita establecer si los instrumentos de intervención en Quibdó y los utilizados por la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, son suficientes para la prevención de violencia en adolescentes y jóvenes en Quibdó.

Es así como Vedung (2003), clasifica los instrumentos de intervención de la siguiente manera:

- 1) Regulación (o garrote)
- 2) Medios económicos (o zanahoria)

3) Información (o sermón)

En ese sentido, Vedung (2003), establece que los instrumentos garrotes, son normas o directrices impuesta por la institucionalidad a los gobernados y que estos deben seguir, es decir, se determina una relación de autoridad en la que los gobernados deberán conducirse de acuerdo a lo determinado por los gobernantes.

La regulación o garrote puede formularse de manera negativa o positiva, esto es, mediante la prohibición de ciertos fenómenos o acciones, o por medio de establecer la acción que debe realizarse; a su vez, esta última puede tomar forma según cuatro variantes: prohibición absoluta, prohibición con excepciones, prohibición con permisos y obligación de notificar (Vedung, 2011, citado en Sarthou, 2014).

En tanto que los zanahorias, no requieren una reciprocidad de los beneficiarios,

Los medios económicos varían si son formulados de forma positiva o negativa, es decir, si constituyen una entrega o una privación, y si son en efectivo o en especie. A su vez, dentro de los que involucran una entrega efectiva el autor identifica: transferencias directas, becas, subsidios, préstamos y seguros; los que son en especie pueden ser: provisión pública de bienes y servicios, o provisión privada bajo contrato de bienes y servicios, o vouchers. (Vedung, 2011, citado en Sarthou, 2014).

Mientras que los sermones, se refieren a acciones de prevención de conductas erróneas a través de argumentos razonables y persuasivos. “Pueden ser definidos de forma positiva o negativa e involucran transferencia de conocimiento, información, argumentos, consejos, invocaciones morales, entre otros”. (Vedung, 2011, citado en Sarthou, 2014).

De ese modo, resulta una decisión política importante, el hecho de decidir que instrumento de intervención definir para una situación socialmente problemática. Se debe decidir entre la elección de un instrumento de intervención “zanahoria” o de “palo” (Rosenbaum, 2014 en Rissman, 2017).

Así las cosas, a lo largo de este trabajo se utilizará la clasificación de Vedung para determinar si los instrumentos utilizados en Quibdó y los de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, pueden ser considerados zanahoria, garrote o sermón. Partiendo de la siguiente tabla:

Tabla1. Clasificación de los instrumentos según Vedung

Instrumentos de intervención pública	CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS SEGÚN VEDUNG		
	Zanahoria	Garrote	Sermón

En la primera columna se enumerarán los instrumentos de intervención utilizados, ya sea por el municipio de Quibdó o por la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, según el caso. Luego se deberá marcar con una equis (X) si de acuerdo a Vedung los instrumentos son zanahoria, garrote o sermón. Solo se podrá escoger una tipología pues son excluyentes.

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PARA CONTROLAR EL CRIMEN

Durante los análisis planteados en este texto, se hará un cruce entre la tipología de Vedung, enunciada con anterioridad, y las categorías o subsectores planteados por Kleiman (2015), pues este autor plantea la importancia de utilizar instrumentos de intervención concretamente contra la criminalidad y que estos instrumentos tengan un enfoque no coercitivo, pues ha quedado evidenciado que los métodos que utilizaban la fuerza bruta fracasaron. Kleiman (2015) establece diferentes estrategias para controlar el crimen, partiendo de enfoques alternativos a la fuerza bruta, lo cual le permite ir más allá de apresar, sentenciar, castigar a criminales o crear más cárceles o centros de reclusión. Para plantear esta expansión de objetivos e instrumentos, este autor establece una serie de programas que podrían aplicarse de acuerdo al contexto y lugar. El autor plantea que hay que interesarse más en reducir la criminalidad que en castigar a los delincuentes; es decir, dejar de utilizar la fuerza bruta.

Dado lo anterior, unir a Kleiman (2015) y a Veedung, permitirá construir una tipología que acerque la utilización del enfoque de los instrumentos, al problema público de la seguridad, pero mirando a esta última desde una perspectiva más cercana a los ciudadanos. En este sentido, Kleiman (2015) establece que debe existir sinergias entre los programas sociales y los policiales; pues la disminución el crimen lograda por los programas sociales contribuye a la eficacia del sistema de cumplimiento de la ley porque reduce el número de crímenes que compiten por la atención policial y por ende abarata costos. Perspectiva que genera una especial relevancia del autor para este texto, pues tratará de realizar análisis comparativos entre diversos tipos de instrumentos de intervención.

La relevancia de Kleiman (2015) se puede ver fácilmente que este autor agrupa los instrumentos de intervención en 10 subsectores asociados al manejo de la seguridad:

1. Generales y presupuestales
2. Las actividades policiales
3. El procesamiento judicial, los juzgados y las reglas para sentenciar
4. Las correcciones institucionales
5. El sistema correccional comunitario
6. Liberación antejuicio (libertada bajo palabra o liberación bajo caución juratoria)
7. Las correccionales para menores
8. Las políticas de drogas
9. Las armas de fuego
10. Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen

Por otro lado, dado que las categorías de Kleiman (2015) incorporan instrumentos que pueden ser utilizadas en múltiples jurisdiccionales (la judicial, la nacional, la policía, etc.), se decidió escoger exclusivamente aquellas que pueden ser mejoradas a nivel local. Dado esto se estudiarán en detalle las categorías planteadas por Klaiman (2015) llamadas correcciones institucionales, las correccionales para menores y los servicios sociales y otras medidas no punitivas

del crimen. Estos subsectores servirán para realizar un proceso de organización y agrupación de datos; esto es, los instrumentos de intervención de Quibdó y de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, se agruparán en el subsector a que pertenezcan. Para poder entender más a fondo cómo realizar este ejercicio es importante entender más en detalle los subsectores definidos arriba, lo cual se hará a continuación.

Por correcciones institucionales Kleiman (2015), plantea algunos ejemplos de las acciones que se pueden realizar, tales como:

- Mejorar el diseño de las cárceles
- Generar programas de adquisición de destrezas
- No tolerar la violencia entre presos
- Crear modelos de cárceles particulares subvencionadas

Por otro lado, para entender el acápite de correccionales para menores, Kleiman (2015) señala también algunos de sus ejemplos:

- Imponer condenas sociales
- Crear dispositivos de juzgamiento para los jueces de menores
- Garantizar la rehabilitación de los menores

Finalmente, para explicar la categoría de servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen. Klaiman (2015) trata de explicar este subsector a partir de los siguientes ejemplos:

- Crear programas de servicios sociales
- Aplique políticas de prevención de delincuencia
- Realizar procesos de prevención de matoneo en las escuelas
- Implementar sistemas de terapia comunitaria asertiva con delincuentes
- Ejecutar programas que potencien las destrezas de comunidades vulnerables.
- Diseñar programas que involucren los padres de la población vulnerable

Es de resaltar que Kleiman (2015) da una especial importancia a este último subsector pues es insistente en decir que la fuerza bruta ha fracasado. De esto modo.

Finalmente, como ya se anunciaba arriba, los instrumentos hallados en Quibdó se analizarán con dos lentes, estos se agruparán de acuerdo a las tres categorías de Kleiman (2015) y en la misma tabla se clasificarán según las otras tres categorías de Vedung (2003) (ver Tabla 2). Esta tabla servirá para categorizar y estudiar el caso de los instrumentos utilizados en Quibdó y para realizar el ejercicio de este trabajo.

Tabla 2. Organización de datos y clasificación de instrumentos

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN SEGÚN KLEIMAN	CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN VEDUNG			
	Proyectos	Zanahoria	Garrote	Sermón
Las correcciones institucionales				
Las correccionales para menores				
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen				

Evaluación de instrumentos

Por último, esta sección de la metodología planteará las directrices para realizar la evaluación del uso de instrumentos. Para evaluar los instrumentos de intervención se debe tener en cuenta “la efectividad, la eficiencia, la equidad y la legitimidad.

Aunque es de aclarar que estos cuatro factores no se pueden lograr al mismo tiempo, es decir, un instrumento puede ser altamente legítimo, pero su efectividad, eficiencia o equidad ser muy bajas” (Leyva y Tabares, 2015: 276).

Salamon (2002 en Leyva y Tabares, 2015) sugiere que para evaluar instrumentos de intervención pública se deben tener las siguientes características:

1) si es o no implementado directamente (directness), que “mide el grado en el que la entidad que autoriza o diseña el programa está involucrada en su realización” (Salamon, 2002: 446); 2) automaticidad (automaticity), que “mide el grado en que un instrumento de política utiliza la estructura administrativa existente para producir su efecto en lugar de tener que crear su propio aparato administrativo especial” (Salamon, 2002: 447); 3) coercitividad (coerciveness), que “mide el grado en que un instrumento restringe el comportamiento individual o grupal en vez de alentarlo o desalentarlo” (Salamon, 2002: 447) y 4) visibilidad (visibility), que “mide el grado en que los recursos dedicados a un instrumento son visibles en el proceso presupuestario” (Salamon, 2002: 448).

Para analizar los instrumentos de intervención de Quibdó y de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, se partirá de algunas de las características planteadas por Salamon, concretamente se analizará la visibilidad, legitimidad y eficacia. Al momento de realizar la evaluación de acuerdo a Salamon deberá establecerse una evaluación de 0 a 5. Donde 0 y 1 serán muy bajos. 2 bajo. 3 medio. 4 y 5 alto.

Un instrumento será altamente eficaz y tendrá una calificación de 5 cuando haya cumplido la totalidad de los objetivos para los cuales fue creado. Se le calificará 4, cuando aún no haya cumplido la totalidad de los objetivos, pero sigue en funcionamiento y es posible que llegue a cumplirlos. Se calificará 3, cuando se haya cumplido parcialmente los objetivos, en promedio entre el 40 y 50%. Se calificará 2, cuando su nivel de efectividad sea bajo; es decir, los objetivos se cumplen de manera escueta, entre un 20 y 30%. Se calificará 1, cuando los objetivos se hayan cumplido de manera baja entre 10 y 20%. Cuando los objetivos no se hayan cumplido su calificación será 0.

En cuanto a la visibilidad; se calificará 5 cuando el instrumento sea conocido por los beneficiarios y por la comunidad en general. La calificación será 4 cuando el

instrumento sea conocido por los beneficiarios y por un sector de la comunidad. La visibilidad será de 3, cuando el instrumento sea conocido ampliamente por los beneficiarios, pero no lo conozca ampliamente la comunidad. Se calificará 2 cuando tanto los beneficiarios como la comunidad no tengan mucho conocimiento del instrumento. La calificación será 1 cuando la comunidad conozca algunos aspectos del instrumento y los beneficiarios desconozcan su finalidad. La calificación será 0 cuando el instrumento sea desconocido por la comunidad y los beneficiarios.

La legitimidad de un instrumento deberá calificarse de la siguiente manera: 5 cuando los beneficiarios, su círculo cercano y la comunidad estén de acuerdo con la ejecución del instrumento. 4 cuando los beneficiarios y el círculo cercano a ellos están de acuerdo y satisfechos con el instrumento. 3 cuando el instrumento tenga un impacto positivo en la comunidad y en los beneficiarios. 2 cuando los beneficiarios estén de acuerdo con el instrumento. 1 cuando la comunidad o el círculo cercano de los beneficiarios estén de acuerdo con el instrumento. 0 cuando los beneficiarios ni su círculo más cercano ni la comunidad estén de acuerdo con el instrumento.

En resumen

El trabajo metodológicamente se trabajará por pasos, así:

Paso 1: organizar los datos en este paso se ordenarán los instrumentos en los diferentes subsectores planteados por Kleiman (2015) según correspondan.

Paso 2: datos pensados como instrumentos: una vez organizados los datos vamos a clasificarlos según la tipología de instrumentos planteada por Vedung (2003), marcando si son instrumentos zanahorias, garrotes o sermón.

Paso 3: evaluación de los instrumentos según Salamon: posteriormente, se evaluará cada instrumento, pensando en su eficacia, visibilidad y legitimidad, otorgándole una calificación de 0 a 5, según lo estipulado a manera de rubrica.

Finalmente, la matriz utilizada para realizar este paso a paso será la siguiente:

Tabla 3. Evaluación de instrumentos

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN		CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN VEDUNG			EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN SALAMON DE 0 A 5		
		Programas	Zanahoria	Garrote	Sermón	Eficacia	Visibilidad
Las correcciones institucionales							
Las correccionales para menores							
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen							

CAPÍTULO II

MAPEO DE USO DE INSTRUMENTOS EN QUIBDÓ

Este capítulo pretende realizar un mapeo de los instrumentos de intervención pública que se utilizan en el municipio de Quibdó para prevenir violencia entre los adolescentes y jóvenes. Para ello será necesario primero realizar un ejercicio de caracterización del municipio de Quibdó, seguido de un análisis pormenorizado de los instrumentos utilizados por la institucionalidad en Quibdó, que implica seguir la misma secuencia enunciada en la literatura: paso 1: se organizarán los datos; es decir, se enmarcarán los instrumentos en los subsectores planteados por Kleiman (2015), de manera que el análisis sea mucho más ordenado. Paso 2: se determinará qué tipo de instrumentos son los utilizados en Quibdó según Vedung (2003), si son zanahoria, garrote o sermón. Finalmente, en el paso 3 se realizará una evaluación de los instrumentos, según criterios planteados por Salamón (2002), se estudiará su nivel de eficacia, visibilidad y legitimidad, otorgando una calificación de 0 a 5, según corresponda, tomando como base la rúbrica enunciado en el capítulo I.

Caracterización del municipio de Quibdó.

El municipio de Quibdó es la capital del departamento del Chocó, de acuerdo a las proyecciones del DANE para el año 2015, la población total del municipio asciende a 115.711 habitantes, de los cuales el 92,8% corresponde a la cabecera municipal y el 7,2% al área rural. 65.078 son víctimas del conflicto armado (RUV), el 70,22% de la población corresponde a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Diagnostico de las realidades de las juventudes, Quibdó, 2015). El 90,46% de su población tiene necesidades básicas insatisfechas y cuenta con una tasa de desempleo del 16,1%, estando 4 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, siendo una de las tasas de desempleo más altas del país; mientras que el desempleo juvenil de Quibdó supera el 20% (Min Trabajo, 2015). Situación que ha generado que los jóvenes adquieran la doble calidad de víctimas y victimarios dentro de la dinámica

del grave conflicto que se vive en Quibdó y frente al cual el estado se ha quedado corto en su accionar, debido a que no tiene instrumentos de intervención que estén diseñados exclusivamente para resolver esta problemática, y los pocos instrumentos que se han creado son dispersos, débiles y no cumplen con los objetivos frente a los cuales fueron creados.

Paso 1: Organizar los datos.

Con el interés de determinar los instrumentos de intervención que utiliza el municipio de Quibdó para prevenir violencias en la población juvenil, se realizó un análisis a fuentes primarias a través de entrevistas a funcionarios públicos y jóvenes que se encuentran en actividad delincencial. Lo que permitió notar una debilidad institucional, pues se presentan varios fenómenos en cuanto al tema de instrumentos se trata, y es que el municipio de Quibdó tiene pocos instrumentos de intervención, los cuales además son muy débiles y están diseñados solo para reprimir, castigar o sancionar y no para moldear comportamientos ocasionando que se eleven los niveles de violencia en el municipio.

Una vez recolectada la información de Quibdó, se pasa al análisis de los 10 subsectores establecidos por Kleiman (2015) y se empieza el proceso de encuadrar los instrumentos utilizados en Quibdó en los subsectores estudiados. Lo que da como resultado que de los 10 subsectores que plantea Kleiman en Quibdó solo se tienen instrumentos para 3 de ellos:

1. Las correcciones institucionales:

Este subsector planteado por Kleiman (2015) hace referencia a la serie de acciones realizadas por la institucionalidad tendientes a garantizar un orden social y los derechos de los ciudadanos.

Al realizar un análisis exhaustivo de los ejemplos de las correcciones institucionales planteadas Kleiman (2015) y al compararlas con las existentes en Quibdó se evidencia que solo existe una corrección institucional que es

preventiva y por tanto no implica obligatoriedad en el cumplimiento de sus mandatos; lo cual refleja debilidad institucional para liderar el diseño de instrumentos de intervención que sean acordes a las dinámicas sociales.

• **Sistema de alertas tempranas:** La defensoría del pueblo regional Chocó, a través de las defensorías: Defensoría delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado y la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos De Violaciones de Derechos Humanos y DIH, ha venido emitiendo los siguientes informes de riesgos (IR):

- IR N° 037-05 del 12 de agosto de 2005
- IR N° 012-09 del 4 de mayo de 2009
- IR N° 019-11 del 28 de diciembre de 2011
- IR N° 033-14 del 22 de noviembre de 2014
- Nota de seguimiento N° 002-16 del 25 de febrero de 2016 del IR N° 033-14

Informes en los que se vislumbra la dinámica del conflicto rural y urbano del municipio de Quibdó y su relación directa con la vulneración de derechos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

2. Las correccionales para menores

El municipio de Quibdó no cuenta con un centro de reclusión de menores, únicamente tiene un centro transitorio. Dicho centro se encuentra bajo la supervisión del Centro de Desarrollo Comunitario Versalles adscrito al sistema nacional de Bienestar Familiar. Quienes tienen la responsabilidad de mantener las condiciones mínimas de los menores infractores. Sin embargo, este centro transitorio se ha convertido en una escuela criminal, pues se presentan desde riñas, consumos de sustancias psicoactivas hasta homicidios en su interior. Además, las condiciones de salubridad, infraestructura y prestación de servicios básicos son pésimos.

Los programas de formación realizados en el centro transitorio no son los más adecuados según lo manifiestan los menores que han estado reclusos. “El joven Parra manifiesta que esos talleres no sirven para nada... eso es una pérdida de tiempo, allá no se resocializa a nadie... cuando uno sale de allá sale peor, hasta mataron a uno, lo ahorcaron con la cobija y lo tiraron debajo del lavadero”. (Parra, comunicación personal, 28 de septiembre de 2017).

- **Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen**
 - ✓ **Plan de seguridad con los jóvenes:** el alcalde del municipio de Quibdó firmo un acuerdo con bandas criminales, bajo el lema unidos somos paz. Se estima que el acuerdo acobija a 780 ex pandilleros entre los 12 y los 28 años. Sin embargo, según lo manifestado por las autoridades en el comunicado a la opinión pública del 14 de octubre del año 2017, el acuerdo no involucra a grupos delincuenciales organizados como el clan del golfo, los rastrojos o los urabeños. En el marco del mencionado acuerdo, la alcaldía le entregó a los ex pandilleros kit de peluquería y de belleza.

En suma, el acuerdo tiene como pilares garantizar a los ex pandilleros educación, salud, trabajo y reconocer los derechos a las personas víctimas. De acuerdo al periódico Siglo 21, se articulan como garantes de este proceso El Consejo Noruego y la ONU a través de sus agencias: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **Otras medidas punitivas.**

Un instrumento que escapa del análisis de los subsectores propuestos por Kleiman (2015), es el tema de las medidas punitivas, en este caso la cárcel, que se convierte en el escenario en donde a partir de la fuerza bruta se pretende modificar comportamientos. En este sentido se hace necesario analizar la Cárcel Anayansi de Quibdó como instrumento de intervención.

- ✓ **Cárcel Anayansi de Quibdó:** Inaugurada en 1926, desde esta fecha ha estado ubicada en la zona céntrica del municipio de Quibdó, según el periódico siglo XXI tiene más de 550 internos, lo que implica que exista un hacinamiento de 110% de acuerdo al último informe de la defensoría del pueblo regional Chocó, pues su planta física se encuentra muy deteriorada, carece de celdas suficientes para albergar a los internos, tiene pésimas condiciones de salubridad, existe controles de patios por parte de los grupos delincuenciales, y desde ese lugar se orquestan un sin número de actividades delictivas que afectan la seguridad de la comunidad chocoana.

Tabla 4. Organización de datos de Quibdó

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	
Subsectores según Kleiman	Instrumentos del municipio de Quibdó.
Correcciones institucionales	Sistema de alertas tempranas.
Las correccionales para menores	Centro transitorio.
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen.	Plan de seguridad con los jóvenes.
Medidas punitivas	Cárcel Anayansi de Quibdó

En la anterior matriz se evidencia que de acuerdo a los 10 subsectores planteados por Kleiman (2015) solo 3 tiene aplicabilidad en el municipio de Quibdó, los cuales son las correcciones institucionales, con el sistema de alertas tempranas; las correccionales para menores, con el centro transitorio y los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen. De igual forma, se establece como un último subsector que escapó del análisis de los subsectores propuestos por Kleiman (2015), la cárcel Anayansi de Quibdó. Por tanto, se evidencia que el municipio carece de instrumentos de intervención que apunten a la prevención de la criminalidad.

Paso 2: Datos pensados como instrumentos

En aras de analizar los datos descritos como instrumentos en el paso anterior, se hace necesario partir de la clasificación de Vedung (2003), para efectos de determinar si estos instrumentos de intervención que hasta el momento se han venido aplicando en el municipio de Quibdó, acorde a la clasificación de Vedung son zanahoria, garrote o sermón, lo cual se evidencia en la siguiente matriz:

Tabla 5. Clasificación de instrumentos en Quibdó

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	Programa	CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN VEDUNG		
		Zanahoria	Garrote	Sermón
Correcciones institucionales	Sistema de alertas tempranas			X
Las correccionales para menores	Centro transitorio		X	
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen	Plan de seguridad con los jóvenes	X		
Otras medidas punitivas	Cárcel Anayansi de Quibdó		X	

De acuerdo con la gráfica anterior, el sistema de alertas tempranas de la defensoría del pueblo, en el subsector de correcciones institucionales es un instrumento sermón, según lo planteado por Vedung (2003); pues los informes de riesgos se constituyen un medio meramente informativo para las demás entidades de la institucionalidad y no es de obligatorio cumplimiento. Lo que ocasiona que la criminalidad en Quibdó continúe y las violaciones a derechos humanos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes sean reiterativas.

Ahora bien, el centro transitorio para menores que existen en Quibdó, de acuerdo a Vedung (2003), es un instrumento garrote y altamente coercitivo, pues implica privar a los menores infractores de la libertad e imponer castigos por las conductas realizadas por ellos, en centros que no tienen dadas las condiciones para ayudarlos en su proceso de resocialización.

El plan de seguridad con los jóvenes es un instrumento zanahoria, porque se firma un acuerdo entre la alcaldía de Quibdó y las bandas delincuenciales en aras de garantizar condiciones óptimas en educación, salud y empleo a los 780 jóvenes que acoge el acuerdo.

La Cárcel Anayansi de Quibdó es un instrumento garrote, porque se ha convertido en el único escenario en el que los jóvenes y adultos en conflicto con la ley penal deben pagar sus penas, en condiciones inhumanas y sin ningún tipo de proceso de resocialización, pues esta cárcel está en unas condiciones deplorables, presenta hacinamiento, problemas de salubridad, los reclusos se quejan por la deficiencia en la prestación de los servicios de alimentación y salud. La falta de control, inversión y gestión ha contribuido a que esta cárcel no solo represente un peligro para los mismos reclusos sino para toda la comunidad Quibdoseña.

Pese a que solo hay 2 instrumentos de tipo garrote, estos son los que mayor esfuerzo y presupuesto generan, pues el municipio de Quibdó ha tenido la concepción de que a través de instrumentos represivos es que logran cambiar el comportamiento de las personas vinculadas con la criminalidad. Sin embargo, no cuentan con las condiciones apropiadas.

Paso 3: Evaluación de los instrumentos según Salamon

Siguiendo con la clasificación planteada por Salamon (2002), se logra evidenciar que los instrumentos de intervención del municipio de Quibdó merecen la siguiente valoración:

Tabla 6. Evaluación de instrumentos de Quibdó

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	Programa	CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN VEDUNG			CALIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE 0 A 5 SEGÚN SALAMON		
		Zanahoria	Garrote	Sermón	Eficacia	Visibilidad	Legitimidad
Correcciones institucionales	Sistema de alertas tempranas			x	2	3	4
Las correccionales para menores	Centro transitorio		X		1	4	2
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen	Plan de seguridad con los jóvenes	X			3	2	4
Otras medidas punitivas	Cárcel Anayansi de Quibdó		X		0	5	2

De acuerdo con la tabla anterior, el sistema de alertas tempranas de la defensoría del pueblo, en el subsector de correcciones institucionales; desde el punto de vista de los resultados que debe dar la defensoría en cuanto a su gestión, podría pensarse que el instrumento es eficaz, pero si se observa más y allá, y se mira que el fin último de activar a las instituciones del estado para que realicen un proceso de protección a los derechos humanos, el instrumento resulta ser poco efectivo; toda vez que, los niveles de criminalidad en Quibdó siguen en aumento.

En cuanto a la visibilidad de este instrumento, resulta ser de nivel medio. Pues, aunque es conocido por la institucionalidad, la población en general desconoce el sistema de alertas tempranas; pese a que son las comunidades quienes participan para la elaboración del documento técnico, lo que hace que el instrumento sea altamente legítimo, el documento final no es socializado con ellas.

Ahora bien, el centro transitorio para menores que existen en Quibdó, tiene un nivel de eficacia muy bajo; ya que, no cumple con los fines de resocialización. Por el contrario, se ponen en riesgo la vida y la integridad de los menores recluidos. Pese a estas situaciones, tiene un nivel de visibilidad alto, pues todos los menores que se encuentran en carrera criminal conocen de su existencia y de sus condiciones.

Esas pésimas condiciones en los que funciona el centro, lleva a que este sea rechazado por la comunidad, pues una vez los adolescentes ingresan al centro, salen con un nivel de criminalidad más avanzado, lo que hace que su nivel de legitimidad sea bajo.

El plan de seguridad con los jóvenes ha logrado que Quibdó lleve un mes con 0 homicidios, de acuerdo a comunicado de la alcaldía. Sin embargo, no se tiene aún un proceso de formación y capacitación para lograr que los jóvenes puedan auto sostenerse con los implementos otorgados por la alcaldía, lo que hace que su nivel de eficacia sea medio.

Pese a que este acuerdo tiene un nivel de legitimidad alto, pues es un proceso concertado entre las partes intervinientes, su nivel de visibilidad es bajo, pues la

alcaldía a limitado su proceso a dar información muy general vía web, pero el documento de acuerdo es desconocido por la comunidad.

La cárcel Anayansi de Quibdó tiene un nivel de eficacia de 0, debido a que se ha convertido en un lugar en donde de manera reiterativa se violan derechos humanos tanto a los mismos internos como a toda la comunidad Quibdosesña, debido a que desde allí se ordena la comisión de todo tipo de conductas punibles y se afecta la seguridad de la población, lo que lleva a que tenga un nivel de visibilidad de 5, no por ser un lugar digno sino por ser el referente de una de las peores cárceles que tiene Colombia, lo que ha llevado a que la comunidad Quibdosesña le exija a la institucionalidad reubicar la cárcel y darle unas condiciones de vida más digna a los internos, llevando a que su nivel de legitimidad sea de 2.

Los instrumentos a los que se le hace una apuesta más fuerte, son los 2 de tipo garrote; esto es, la cárcel Anayansi y el centro transitorio para menores, lo que demuestra que el municipio dista de la teoría de Kleiman (2015), de utilizar la menor cantidad de fuerza posible para lograr controlar el crimen. Es por ello que plantea que se debe poner “énfasis en la celeridad y la certidumbre del castigo, y no en la severidad” (Kleiman, 2015).

Quibdó carece de programas como el sistema correccional comunitario que plantea Kleiman (2015), que genere que no solo castigue el mal comportamiento, sino que también se premie el buen comportamiento. No se imponen penas de colaboración con la comunidad. Hoy Quibdó no cuenta con programas que persuadan a las personas que está en edad temprana de la criminalidad y que les ayude a moldear su comportamiento.

CAPÍTULO III

EL CASO DE LA CORPORACIÓN JÓVENES CREADORES DEL CHOCÓ.

Este capítulo pretende tomar una organización que utiliza instrumentos de intervención cultural como ejemplo de prevención de violencia en adolescentes y jóvenes de Quibdó. En razón de ello, se iniciará con una caracterización de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó. Seguidamente, se aplicarán los 3 pasos propuestos para el análisis de instrumentos: organización de datos, datos pensados como instrumentos y evaluación de instrumentos.

Caracterización de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó.

La Corporación Jóvenes Creadores del Chocó – JCH se constituye como una organización social dirigida por jóvenes y que trabaja en pro de la niñez, la adolescencia y la juventud del departamento del Chocó, principalmente a través de acciones culturales que pretenden realizar procesos de formación, transformación y visibilización de seres capaces de construir y/o reorientar sus proyectos de vida; convirtiendo de esta manera, la cultura en un entorno protector, generador de acciones de convivencia pacífica que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos como sujetos activos de la sociedad.

En este sentido esta organización se ha valido desde hace 9 años de la utilización de instrumentos de intervención de carácter cultural para aportar a la reconstrucción de tejidos sociales en las 6 comunas del municipio de Quibdó azotadas por la violencia.

Paso 1: Organizar los datos.

En aras de determinar los instrumentos de intervención que utiliza la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó para prevenir violencias en el municipio de Quibdó, se partió del análisis de los documentos de plan estratégico con proyección 2017 – 2020, hoja de vida, informes finales de los proyectos Voluntariarte, Soñarte, Pazarte

y el Centro Cultural Jóvenes Creadores del Chocó y se concluyó con entrevistas al personal administrativo y a algunos integrantes de los semilleros de formación.

Como resultado de las labores investigativas realizadas, se concluyó que la corporación en mención tiene muchos instrumentos de intervención, todos llevan inmersos el componente cultural, para trabajar conceptos de proyecto de vida y liderazgo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran o no en actividad delincriminal. Lo cual se refleja que de los 10 subsectores propuestos por Kleiman (2015) esta corporación solo enfoca su trabajo en 1 que se refiere a los servicios sociales y otras medidas no punitivas del crimen.

- **Los servicios sociales y otras medidas no punitivas del crimen:** De acuerdo a lo planteado por Kleiman (2015) estos deben entenderse como aquellas acciones que deben gestarse al interior de las comunidades como medidas efectivas para prevenir todo tipo de violencias.

En este sentido, la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, en su quehacer organizativo beneficia de manera conjunta a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edad temprana de actividad delincriminal, que viven en condiciones de vulnerabilidad y que han sido afectados por el conflicto armado rural y urbano, realizando así, actividades culturales con incidencia social en el Municipio de Quibdó, dentro de las cuales se pueden destacar:

- ✓ **Centro Cultural Jóvenes Creadores del Chocó:** Se crean desde el año 2011 las escuelas de formación artísticas para la paz Create, divididas en: Teatro, Danza Urbana y Danza Tradicional, con el propósito de implementar un proceso formativo que permita realizar un correcto aprovechamiento del tiempo y se aporte a la construcción de proyectos de vida de adolescentes y jóvenes en condición de vulnerabilidad y en carreras criminales.

- ✓ **Arte para la Paz:** En el marco de este programa se desarrollan los proyectos: Soñarte “Sueños convertidos en arte”, PazArte “Una apuesta por la vida y por la paz” y VoluntariArte por la paz, en todos ellos se pretende realizar un proceso de construcción de paz y reconciliación con un componente étnico desde la cultura, desde las artes escénicas (teatro, música, danza) formando a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos; lo que posibilita la creación de entornos protectores y de espacios de convivencia pacífica.

- ✓ **Incentivos académicos para artistas:** Con el objetivo de aportar a la formación integral en la vida de la niñez, adolescencia y juventud beneficiaria de los programas y proyectos de la corporación, se otorgan apoyos en matrículas y útiles académico. Dando prioridad a los adolescentes y jóvenes que se encuentran en actividad criminal.

Tabla 7. Organización de datos corporación JCH

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN SEGÚN KLEIMAN (2015)	INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN JÓVENES CREADORES DEL CHOCÓ	
Subsector	Programa	Proyectos
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen	Centro Cultural Jóvenes Creadores del Chocó	Escuelas de formación artísticas para la paz Create divididas en: -Teatro -Danza Urbana -Danza Tradicional.

	Arte para la Paz	Soñarte “Sueños convertidos en arte”
		PazArte “Una apuesta por la vida y por la paz”.
		VoluntariArte por la paz
	Incentivos académicos para artistas.	Incentivos académicos para artistas.

De acuerdo a la gráfica anterior, se evidencia que de los 10 subsectores planteados por Kleiman (2015) el accionar de esta organización se condensa en el subsector de los servicios sociales y otras medidas no punitivas del crimen, debido a que tiene 3 programas y 5 proyectos que hacen de lo social y cultural estrategias contra la prevención del crimen en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Paso 2: Datos pensados como instrumentos

Habiendo determinado que el trabajo de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó se enmarca en el subsector de los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen, se hace necesario establecer si estos datos llevados a instrumentos de intervención de carácter cultural, de acuerdo a la clasificación de Vedung (2003), puedan ser considerados como zanahorias, garrotes o sermones.

Tabla 8. Clasificación de instrumento de la corporación JCH

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	Programa	Proyectos	CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN VEDUNG		
			Zanahoria	Garrote	Sermón
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen	Centro Cultural Jóvenes Creadores del Chocó	Escuelas de formación artísticas para la paz Create divididas en: -Teatro -Danza Urbana -Danza Tradicional.	X		
	Arte para la Paz	Soñarte “Sueños convertidos en arte”			X
		PazArte “Una apuesta por la vida y por la paz”.	X		
		VoluntariArte por la paz	X		
	Incentivos académicos para artistas.	Incentivos académicos para artistas.	X		

Acorde a la gráfica anterior, y al analizar el programa Centro Cultural Jóvenes Creadores del Chocó, con el Proyecto Escuela de Formación Artística para la Paz Create, se evidencia que según la clasificación de Vedung (2003) es un instrumento

Zanahoria, porque es un servicio social que la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó le brinda a la niñez, adolescencia y juventud en condición de vulnerabilidad, de forma gratuita para acceder a la formación artística.

El programa Arte para la paz, con el proyecto Sonarte “sueños convertidos en Arte” como instrumento de intervención según la clasificación de Vedung (2003) es Sermón, puesto que acorde a como fue diseñado e implementado, busca a través del desarrollo de actividades artísticas (radionovela), brindar un mensaje de prevención de violencia, construcción de cultura de paz, capacitación en derechos sexuales y reproductivos, género, manejo de las redes sociales y la consolidación de proyectos de vida en adolescentes y jóvenes del municipio de Quibdó.

En el marco de este mismo programa se encuentran los proyectos PazArte “Una apuesta por la vida y por la paz” y el proyecto VoluntariArte por la paz que según la clasificación de Vedung (2003), son instrumentos zanahorias, debido a que los ingresos de los beneficiarios a los mismos son de forma gratuita, voluntaria y los costos administrativos para operarlos son bajos.

Los incentivos académicos para artistas, son indudablemente instrumentos zanahorias, ya que, los beneficiarios no deben tener reciprocidad al momento de recibirlos.

Paso 3. Evaluación de los instrumentos según Salamón

Siguiendo la clasificación planteada por Salamón (2002), se logra evidenciar que los instrumentos de intervención de la Corporación jóvenes creadores del Chocó deben ser evaluados acorde a la siguiente matriz:

Tabla 9. Evaluación de instrumentos de la corporación JCH

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN			CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN VEDUNG			CALIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE 0 A 5		
			Zanahoria	Garrote	Sermón	Eficacia	Visibilidad	Legitimidad
Subsector	Programa	Proyectos						
Los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen	Centro Cultural Jóvenes Creadores del Chocó	Escuelas de formación artísticas para la paz Crearte divididas en: -Teatro -Danza Urbana -Danza Tradicional.	X			4	5	5
	Arte para la Paz	Soñarte “Sueños convertidos en arte”			X	5	5	5
		PazArte “Una	X			5	5	5

		apuesta por la vida y por la paz”.						
		VoluntariArte por la paz	X			5	5	5
	Incentivos académicos para artistas.	Incentivos académicos para artistas.	X			3	3	3

De acuerdo a la gráfica anterior se logra establecer que el Centro Cultural Jóvenes Creadores del Chocó, con el Proyecto Escuela de Formación Artística para la Paz Crearte, tiene un nivel de eficacia de 4 porque se ha logrado incidir en la transformación del comportamiento de los adolescentes y jóvenes beneficiarios del proyecto; sin embargo, con los jóvenes que tienen un proceso activo de actividad delincinencial se está en un proceso de transición en el que ellos puedan adaptarse.

Proceso que se ve reflejado en palabras de un joven en conflicto con la ley penal y que es beneficiario de este proyecto:

“Antes de estar en jóvenes creadores del Chocó, creía que tenía dos caminos: la cárcel o el cementerio... y ahora que he sido parte de todos los procesos de formación de JCH, he entendido que tengo 3 caminos: la cárcel, el cementerio y vivir y por eso hoy elegí vivir” (Moreno, comunicación personal, 13 de octubre de 2017).

El proyecto de escuelas de formación artística es altamente visible, debido a que no solo lo conocen los beneficiarios del proyecto sino toda la comunidad tanto a nivel local como nacional, puesto que se ha tenido la oportunidad de participar en concursos, festivales y eventos de carácter nacional (Cuarto video más reproducido en You tube en Colombia en el año 2016 con 7 millones de reproducciones, Festival All dance Colombia, Encuentro artístico y cultural tocó cantar, Concurso Golden Dance Cup, Festival de Teatro Escenas Abiertas.)

Lo anterior, permite que su nivel de legitimidad sea alto porque ha sido un proceso en el que intervienen de manera activa la comunidad, líderes sociales, instituciones educativas, juntas de acción comunal y en asocio con otras organizaciones sociales para el desarrollo de ciertas actividades.

Por otro lado El programa Arte para la paz, con el proyecto Sonarte “sueños convertidos en Arte” como instrumento de intervención tiene un nivel de eficacia de 5 porque se logró con la ayuda de un psicólogo realizar 100 entrevistas a los beneficiarios del proyecto provenientes de las 6 comunas del municipio de Quibdó, al igual que capacitar 15 actores y actrices adolescentes y jóvenes en entrenamiento actoral para su posterior participación en la radionovela; finalmente se logró la producción de 20 capítulos de las historias de vida de los participantes del proyecto.

Las emisiones de los 20 capítulos de la radionovela se realizaron en las principales emisoras del Chocó: Radio Universidad Tecnológica del Chocó y Policía Nacional, al igual que también se realizaron grupos de discusión y entrevistas en las 17 instituciones educativas del municipio de Quibdó, lo que posibilitó que tuviera amplia acogida local y que su nivel de visibilidad sea 5, en ese orden de ideas este proyecto alcanzó un nivel de legitimación de 5, porque existió una articulación entre Jóvenes Creadores del Chocó como organización privada, las 17 instituciones educativas del municipio de Quibdó y la Radio Universidad Tecnológica del Chocó y la Policía Nacional.

En el marco de este mismo programa se encuentran los proyectos PazArte “Una apuesta por la vida y por la paz” y el proyecto VoluntariArte por la paz El nivel de eficacia de ambos proyectos es alto, debido a que en el Proyecto PazArte se

conformaron 12 grupos de teatro, pertenecientes a las 6 comunas del municipio de Quibdó, se realizó la producción de 12 obras de teatro que reflejaban la violencia por la cual se atraviesa en el municipio y la propuesta de salida a la misma, se realizó una itinerancia artística por 6 instituciones educativas del municipio de Quibdó, para un total de 5.800 asistentes a las funciones y con el proyecto VoluntariArte se capacitó a 300 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en liderazgo, proyecto de vida, democracia y derechos sexuales y reproductivos y se finalizó con dos grandes actos una movilización por la paz y un gran evento cultural en donde se realizaron muestras de música urbana, danza tradicional, danza urbana y teatro.

Adicionalmente, tanto en visibilidad y legitimidad ambos proyectos tuvieron un nivel alto, debido a que fueron conocidos ampliamente por la comunidad local y nacional, pues se establecieron alianzas con entidades públicas y no gubernamental.

Finalmente, los incentivos para artistas tienen una eficacia de 3, pues no se han beneficiado a todos los artistas de la corporación y su nivel de visibilidad y legitimidad es de 3, dado a que, no son conocidos por la comunidad, sino que solo los conocen los beneficiarios.

Queda demostrado que si es posible prevenir la violencia entre adolescentes y jóvenes en el municipio de Quibdó a partir de instrumentos no coercitivos, que el arte y la cultura son ejes transversales capaces de transformar realidades sociales. Los enfoques para controlar la criminalidad basados en servicios sociales... en vez de generar costos colaterales, generan beneficios colaterales y, por tanto, merecen tener preferencia por encima de instrumentos punitivos (Kleiman, 2015).

CAPITULO IV

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INSTRUMENTOS INTERVENCIÓN

En este capítulo se realizará un análisis comparativo entre los instrumentos de intervención utilizados por el municipio de Quibdó y los que utiliza la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, con el fin de observar en que subsector de los planteados por Kleiman (2015) tienen mayor injerencia el uno y el otro. Adicionalmente, poder establecer a que tipología según Vedung (2003) corresponden mayoritariamente los instrumentos y la calificación que se les otorga según las características de Salamon (2002).

En este análisis se seguirá con la misma lógica de análisis de los otros capítulos, inicialmente, se estudiará la organización de los datos, según los subsectores de Kleiman (2015):

Tabla 10. Comparación de instrumentos

Subsectores de Kleiman (2015)	Instrumentos de Intervención en Quibdó	Instrumentos de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó
Las correcciones institucionales	Sistema de alertas tempranas	
Las correccionales para menores	Centro transitorio	
Los servicios sociales y otras medidas no	Plan de seguridad con los jóvenes	Escuelas de formación artísticas para la paz Createarte divididas en: -Teatro -Danza Urbana -Danza Tradicional.

punitivas contra el crimen		Soñarte “Sueños convertidos en arte”
		PazArte “Una apuesta por la vida y por la paz”.
		VoluntariArte por la paz
		Incentivos académicos para artistas.
No planteado por Kleiman: Otras medidas punitivas	Cárcel Anayansi	

Los 4 instrumentos utilizados por el Municipio de Quibdó, se enmarcan cada uno en un subsector de los planteado por Kleiman (2015) y uno no planteado por él. El sistema de alertas tempranas hace parte del subsector de correcciones institucionales. El centro transitorio pertenece al subsector correccionales para menores, el plan de seguridad con los jóvenes se encuentra en el subsector de los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen y la cárcel Anayansi se enmarca en un subsector que no fue planteado por Kleiman, otras medidas punitivas.

Mientras que la totalidad de los instrumentos de intervención utilizados por la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó hacen parte del subsector que Kleiman (2015), denomina los servicios sociales y otras medidas no punitivas contra el crimen, lo que demuestra que están enfocados en implementar instrumentos de intervención desde áreas no punitivas y de servicio a la comunidad, y que utilizan la cultura como una estrategia de intervención social.

Siguiendo con el paso 2: datos pensados como instrumentos, lleva a decir que, de los 4 instrumentos utilizados por el municipio de Quibdó, según la tipología de Vedung (2003), el sistema de alertas tempranas es un instrumento sermón; ya que, se ha quedado en un acto de mera comunicación y de acumulación de información

de la compleja situación por la que atraviesa Quibdó, pues no hay una reacción inmediata y contundente por parte de la institucionalidad que responda a los llamados hechos por la defensoría del pueblo.

El centro transitorio y la cárcel Anayansi son instrumentos garrotes, pues pretenden cambiar el comportamiento de los menores infractores, de adolescentes y jóvenes, a través de la privación de la libertad; sin embargo, sus condiciones paupérrimas en lugar de resocializarlos, brindan un espacio para continuar en la escuela del crimen.

El plan de seguridad con los jóvenes es un instrumento zanahoria, puesto que, se basa fundamentalmente en un acuerdo entre bandas criminales y la alcaldía, y que genera expectativas, pero el proceso desde el principio ha mostrado que hay ruedas sueltas, pues pretenden generar ingresos a los jóvenes simplemente entregándoles kits de peluquería, manicure y pedicure, sin cerciorarse que tengan las condiciones logísticas y las capacidades para generar emprendimientos a partir de estos implementos.

En tratándose de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, de sus 5 instrumentos 4 son zanahorias y 1 es sermón. Demostrando que, esta organización social no utiliza instrumentos garrotes en su quehacer organizativo para transformar comportamientos en adolescentes y jóvenes de Quibdó. Más bien, se basa en procesos culturales. Los instrumentos zanahorias de esta organización social son: Escuelas de formación artísticas para la paz Crearte, PazArte “Una apuesta por la vida y por la paz”, VoluntariArte por la paz e incentivos académicos para artistas. Y el instrumento sermón es Soñarte “Sueños convertidos en arte”.

Llegando al paso 3: evaluación de instrumentos según Salamón (2002). Los 4 instrumentos del municipio de Quibdó tienen una eficacia de 6, una visibilidad de 4 y una legitimidad de 12. Mientras que los 5 instrumentos de intervención de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, tiene una eficacia de 22, una visibilidad de 23 y una legitimidad de 23.

Datos que demuestran que los instrumentos de la Corporación objeto de estudios están siendo mucho más eficaces que los utilizados por el municipio de Quibdó, que

son más conocidos por los beneficiarios y la comunidad y que son mayormente aceptados por la comunidad en relación con los utilizados por el municipio de Quibdó.

Estos instrumentos de intervención cultural utilizados por Jóvenes Creadores del Chocó, se constituyen en la prueba de que hoy las organizaciones sociales tienen un papel preponderante para el desarrollo de las comunidades y que están realizando un proceso de co-gobernanza con la institucionalidad, sin haberse puesto de acuerdo para hacerlo, para lograr prevenir violencia entre adolescentes y jóvenes del municipio de Quibdó.

Significa ello que los instrumentos utilizados por organizaciones sociales, como es el caso de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, deben ser tomados como un modelo para la institucionalidad, sin que ello implique que sean copiados, requiere más bien que se generen alianzas entre la institucionalidad y las organizaciones sociales para elevar a instrumentos de intervención pública el accionar de dichas organizaciones, pues se ha evidenciado que han cumplido con el propósito para los cuales fueron planteados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entendiendo la política “como la evolución conjunta y abierta de múltiples acciones públicas desarrolladas en relación con un problema social, sobre el que pueden existir una o varias trayectorias para intervenirlo” (Leyva, 2015: 27) y evidenciar la necesidad que todo proceso de política pública cuente con unos instrumentos de intervención que garanticen su efectividad, entendidos estos como como un medio para orientar las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, gracias a unos intermediarios y unos dispositivos que mezclan componentes técnicos y sociales , (Boussagnet, Jacquot y Ravinet, 2009: 285).

Partiendo de esos componentes y analizando la situación social que atraviesa el municipio de Quibdó, en cuanto a la criminalidad, se concluye que los instrumentos de intervención pública para abordar esta problemática son débiles y escasos.

Adentrándose en el análisis de los instrumentos utilizados en Quibdó, se debe decir que se limitan a la utilización de 4 instrumentos. Uno, que se enmarca dentro del subsector de correcciones institucionales planteado por Kleiman (2015), el sistema de alertas tempranas de la defensoría del pueblo; instrumento que cabe dentro de la tipología de instrumentos de Sermón de Vedung. El segundo, corresponde al subsector de correccionales para menores, y es el centro transitorio para menores, siendo este, un instrumento garrote. El tercero, es el plan de seguridad con los jóvenes, que hace parte del subsector de servicios sociales y otras medidas no punitivas del crimen, y se considera como un instrumento zanahoria y finalmente se concluye con un instrumento no propuesto en el análisis de los subsectores de Kleiman, que ha sido denominado medidas punitivas, cárcel Anayansi de Quibdó, instrumento que dentro de la clasificación propuesta por Vedung es garrote.

Al determinar la importancia de los instrumentos de intervención de la Corporación Jóvenes Creadores del Chocó, los cuales según la clasificación de Kleiman (2015), se encuentran en el subsector de servicios sociales y otras medidas no punitivas, se logra evidenciar que estos programas que se valen del arte como instrumento de construcción de paz y transformación de entornos violentos en protectores han

tenido un impacto positivo en la vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran inmersos en actividades delincuenciales.

Razones por las cuales, se recomienda a la institucionalidad, realizar procesos cogidos de la mano con organizaciones sociales, de modo que, los resultados puedan ser mayores.

Además, se recomienda revisar y reestructurar la política pública municipal de juventud de Quibdó, de manera que, queden establecidos instrumentos de intervención claros y ejecutables. Pensando en los jóvenes que están inmersos una etapa temprana de la actividad criminal.

Asimismo, se recomienda al municipio de Quibdó la formulación de una política pública de prevención de violencia entre adolescentes y jóvenes, que pueda contener por lo menos las siguientes líneas:

- Proyecto de vida y liderazgo
- La familia como un entorno protector
- Adolescentes y jóvenes y su entorno social y comunitario
- La cultura y el deporte como entorno protector
- Educación para la paz

Finalmente, reiteramos que la administración de Quibdó debe ser responsabilidad de todos, es decir donde confluya la institucionalidad, ONGs y sociedad civil en aras de darles a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes la garantía de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2013). El estudio de las políticas públicas. México: Maporrúa.
- Ballart, X y Ramió, C. (2000). Ciencia de la administración. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., y Ravinet, P. (2009). Diccionario de políticas públicas. Bogotá: U. Externado de Colombia.
- Eslava, A. (2011). El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales. Medellín: ediciones EAFIT.
- Kleiman, M. (2015). Cuando la fuerza bruta fracasa, como lograr que haya menos crímenes y menos castigo. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Leyva, S. (2015). Análisis de política pública poblacional, la juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación. Medellín: ediciones EAFIT.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos aires: CEDES.
- Sarthou, N. (4 de septiembre de 2014). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. Perfiles educativos. Vol. XXXVII, núm. 149.
- Schneider, A. e Ingram, H. (junio de 1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. The American political science review. Vol. 87, N° 2.
- Vedung, E., Bemelmans, M. y Rist, R. (2003). Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick: transaction publishers.
- Villaveces, J. (25 de junio de 2009). Acción colectiva y el proceso de política pública. Opera, (N°9).