

**Análisis de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín:
Un aporte para la evaluación pluralista en clave de la prevención de políticas públicas
(2011-2015)**

Susy Yarley Hinestroza Rodríguez

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Escuela de Humanidades
Universidad EAFIT
2016**

**Análisis de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín:
Un aporte para la evaluación pluralista en clave de la prevención de políticas públicas
(2011-2015)**

Susy Yarley Hinestroza Rodríguez

**Trabajo de grado para optar al título de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas**

Asesor: Carlos Andrés Olaya Mesa

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Escuela de Humanidades
Universidad EAFIT
2016**

Gracias Dios, tu amor y tu paciencia han colmado mi vida de felicidad.

Contenido

Introducción.....	6
Marco teórico, categorías conceptuales y metodología utilizada para el estudio de caso.....	8
Análisis del caso	13
<i>Recomendaciones y conclusiones</i>	22
Referencias bibliográficas	23

Lista de tablas

Tabla 1. Características de la evaluación pluralista	10
Tabla 2. Derechos que el Estado debe garantizar a niños, niñas y adolescentes	11
Tabla 3. Gasto Público en Niñez, Administración Municipal años 2012-2014	17
Tabla 4. Objetivos de la Política Pública de Infancia y Adolescencia y del proyecto Pedagogía Vivencial	17
Tabla 5. Aspectos emergentes identificados	21

Análisis de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín: Un aporte para la evaluación pluralista en clave de la prevención de políticas públicas (2011-2015)¹

Susy Yarley Hinestroza Rodríguez²

Resumen

El presente artículo contiene un análisis sobre la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y Adolescencia de Medellín, a partir de la evaluación pluralista de su eje de prevención, tomando como referente uno de los proyectos destinados a la promoción de derechos y prevención de vulneraciones, en una ciudad que cuenta con 587.836 niños, niñas y adolescentes aproximadamente; a quienes el Estado debe garantizar el pleno ejercicio y goce de sus derechos a través de ambientes protectores que permitan el reconocimiento de potenciales riesgos y la dotación a individuos de las herramientas necesarias para el agenciamiento de una vida bajo condiciones dignas las cuales se materialicen a los largo de la existencia.

Palabras clave

Garantía de derechos, políticas públicas preventivas, vulneración, corresponsabilidad

Abstract

This article contains an analysis of the Public Policy of Protection and Comprehensive Care for Children and Adolescents of Medellín, based on the pluralistic evaluation of its prevention axis, taking as reference one of the projects aimed at the promotion of rights and prevention Of violations, in a city that has approximately 587,836 children and adolescents; To whom the State must guarantee the full exercise and enjoyment of their rights through protective environments that allow the recognition of potential risks and the provision to individuals of the tools necessary for the organization of a life under dignified conditions which materialize to the long existence.

Key words

Guarantee of rights, preventive public policies, violation, co-responsibility

¹ Trabajo para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Noviembre de 2016. Asesor: Carlos Andrés Olaya Mesa

²Trabajadora social, especialista en gerencia del talento humano y la productividad. susyhinestroza@gmail.com

Introducción

En el año 2006, con la entrada en vigencia de la Ley de Infancia y Adolescencia, Colombia y de manera específica Medellín, avanzaron a pasos agigantados en la formulación e implementación de normas para garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes. El tránsito del Código del Menor, hacia el Código de Infancia y Adolescencia, supuso el reconocimiento de la legislación nacional, tratados y convenios de corte internacional que establecían una mirada de los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos universales, prevalentes e interdependientes. Este tránsito, demarcó la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como pilares fundamentales para constituir entornos garantes de derechos.

De manera particular, al Estado se le reconoció en el Artículo 41 del Código de Infancia y Adolescencia, la Obligación de “asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia” (Ley 1098, 2006)

Con lo anterior, se superó el enfoque social del riesgo (paliativo, asistencialista y subsidiarios), para dar paso al diseño de políticas públicas bajo enfoques, perspectivas y principios centrados en los derechos y la dignidad humana. De este modo, Medellín fue la primera ciudad colombiana en plantear una política pública para la infancia y adolescencia. Diez años después y con una población que según proyecciones³ del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), asciende a 587.836 niños, 51% son hombres y 49% son mujeres, se hace necesario preguntarnos ¿Cuáles han sido los resultados más significativos de la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín? Centrando la mirada en el único proyecto de prevención que contempla esta Política Pública: Pedagogía Vivencial, durante los años 2011 – 2015, para demostrar que este proyecto ha sido solo uno de los resultados significativos derivados de la Política Pública de Infancia y Adolescencia (Acuerdo 84 de 2006).

Para realizar este análisis, el presente estudio de caso se orientó bajo el marco teórico de la evaluación pluralista, recogiendo las voces de actores estratégicos relacionados con el tema, al igual que la revisión documental de las sistematizaciones del proyecto Pedagogía Vivencial, durante los años 2011 – 2015. Con base en ello, este trabajo centró su mirada en algunos aspectos cuantitativos y cualitativos de la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y Adolescencia de Medellín, desde la comprensión del rol del Estado y su accionar a través de distintos instrumentos de

3 Fuente de datos: Municipio de Medellín Proyecciones de Población 2006–2015. Convenio DANE–Municipio de Medellín 2011.

intervención en la búsqueda de mecanismos que permitan según Roth (2002), la reducción de brechas e incertidumbres que afectan el bienestar común, en este caso, el de niños, niñas y adolescentes.

De este modo se plantean las herramientas para lo que se espera se convierta en el paso inicial de la evaluación en su conjunto la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín. Acto que demanda un ejercicio riguroso y plenamente intencionado a fin de devolverle a la ciudad no solo las percepciones o aprendizajes, sino las herramientas que configuren auténticas ventanas de oportunidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, en el marco de políticas públicas eficientes, claras y pertinentes.

El enfoque utilizado, permite apuntar a manera de conclusión preliminar que, pensar las políticas públicas desde el ámbito de la prevención, implica concebir la gestión como un asunto estratégico basado en el reconocimiento del territorio, de los sujetos, sus particularidades y de los recursos que el entorno ofrece para prever posibles situaciones de riesgo. La prevención garantiza la toma de decisiones de manera consciente, así como el diseño y ejecución de acciones coherentes con los contextos sociales e institucionales.

Finalmente, el texto en su estructura, contiene tres capítulos. El primero se centra en el marco teórico y las categorías de análisis utilizadas para este realizar este estudio de caso. El segundo contiene la descripción del proyecto Pedagógica Vivencial y la relación de este con la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín en su componente de prevención. Por su parte el último capítulo, presentan los hallazgos y recomendaciones arrojados de este estudio de caso.

Marco teórico, categorías conceptuales y metodología utilizada para el estudio de caso

Este apartado contiene el desarrollo de las principales teorías, enfoques y técnicas utilizadas como referentes para la recopilación y análisis de información. Al respecto se incorpora inicialmente el concepto de evaluación de políticas pública, para luego situarnos en la definición de evaluación pluralista y pasar a las categorías de análisis. Se finaliza con la metodología aplicada en este estudio de caso.

La evaluación de una política pública atraviesa no solo por el reconocimiento de sus logros en clave de aspectos cuantitativos, reconocer implica develar las múltiples miradas de los sujetos involucrados en el desarrollo de las políticas, analizar no solo el cumplimiento de las metas e indicadores trazados, sino indagar por los sentidos, las prácticas, lo subjetivo, aquello que a veces se escapa a la mirada del analista o del técnico por no estar incluido en las categorías examinadas. De este modo, la evaluación no puede asumirse de manera neutral, por el contrario, implica una lectura integrada de la triada sujetos, contextos y resultados.

En muchos casos, los resultados se miden en clave de inversiones públicas y de las acciones implementadas por los gobiernos de turno para responder a los objetivos misionales de las dependencias responsables de la implementación de las políticas públicas. Ello ha generado la aparición de diversas herramientas para el análisis de políticas públicas, planteando una fuerte dicotomía entre las ciencias blandas y las ciencias duras, quienes se disputan el diseño de técnicas variadas que permitan una aproximación “certera” a resultados derivados de la implementación de las políticas públicas Para Roth (2009). Por lo tanto, la evaluación de una política pública tiene sentido en tanto es capaz de adaptarse al uso de distintos métodos para el proceso evaluativo, según Bustelo (2007), flexibilizar sus enfoques y contemplar alternativas metodológicas diversas según los objetivos que se persigan, al igual que las lecturas del entorno que se realicen.

Al respecto, teóricos de la evaluación de Políticas Públicas, como Patton (1990) y Eisner (1996), han coincidido en sus diferentes análisis, en que la finalidad de la evaluación, radica en su capacidad para recuperar información útil y oportuna la cual facilite la toma de decisiones. En este sentido, “el carácter político de la evaluación se percibe también, sin embargo, en las condiciones sociales de acceso a la información que origina y en la toma de decisiones que genera.”(Monnier, 1990, pp. 140)

Evaluación Pluralista

De manera reiterativa se ha mencionado que la finalidad de toda evaluación realizada a una política pública, radica en la capacidad no solo para informar sobre los hallazgos evidenciados con relación a un programa o proyecto, sino en la posibilidad de retroalimentar, fortalecer y transformar los objetivos trazados inicialmente. Para que ello sea posible, existen dos caminos. El primero y tradicional se sitúa en la esfera de los métodos de corte cuantitativos, los cuales persiguen resultados infalibles a partir de indicadores y números, que solo admiten la interpretación de un equipo de profesionales expertos en el asunto.

En su forma más tradicional, la evaluación de una acción pública se lleva a cabo según un procedimiento que consta de cuatro fases: de entrada, la Administración tutelante, generalmente aquella que decidió en su día financiar el programa, pide una evaluación a un equipo independiente. En una segunda fase, éste se entrevista con los responsables de la intervención y mide los efectos. La tercera fase consiste en la redacción de un informe final de evaluación. Esta constituye la más importante para los «evaluadores» tradicionales. Por último, en cuarto lugar, el informe es difundido y desata la agitación política a no ser que sea prudentemente guardado dentro de un cajón para no volver a salir a la luz pública (Monnier, 1990, p. 148)

Para Monnier (1990), este tipo de evaluaciones presenta dos inconvenientes sustanciales. El primero de ellos, se relaciona con la tendencia a reproducir prácticas burócratas derivadas de los engorrosos procesos de contratación a un sin fin de empresas para el análisis de datos. El segundo inconveniente, se concentra en la calidad de los análisis, la cual quedaba supedita a las interpretaciones de quien evaluaba la política pública, desconociendo la multiplicidad de actores y sus diversos aportes. Con ello, se pierden de vista aspectos cualitativos relacionados con el saber, la experiencia y el conocimiento. Por lo tanto, no hace falta que quien evalúa se sitúe por fuera del contexto (físico ni simbólico) de su objeto de evaluación, sino que por el contrario, incorpore sus apuestas con relación a lo que busca indagar al unísono que reconoce otras voces que también pueden aportar al proceso sin perder rigurosidad ni mucho menos calidad interpretativa.

En esencia, la evaluación participativa parte de reconocer el desenvolvimiento de la evaluación en una sociedad pluralista, permitiendo que ésta se vaya construyendo sobre las ideas, valores y aspiraciones de los participantes a todos los niveles y a lo largo de todo el proceso (Díez, 2001:415). El modelo de evaluación no es impuesto desde fuera, sino que se forma gradualmente a través de la colaboración de todos los actores implicados y su participación activa en el proceso de la evaluación. Así, este enfoque incrementa considerablemente las probabilidades de que los resultados alcanzados por la evaluación sean efectivamente utilizados para mejorar la

actuación pública, ya que permite que los participantes en el programa se apropien del proceso de evaluación y de sus resultados... (Izquierdo, 2008, p.12)

En consonancia con lo anterior, la rigurosidad de una evaluación no se ratifica por los métodos implementados, sino por el carácter político que se le confiere a la misma, donde la verdad contempla varias matices, en lugar de ser homogénea (Monnier, 1987)

Tabla 1 Características de la evaluación pluralista

Evaluación pluralista	
¿Qué busca?	El análisis conjunto (diversos actores) de la realidad social, derivada de la implementación de una política pública.
¿Cómo los hace?	A través de aspectos inductivos para establecer categorías conceptuales fruto de la aceptación de los participantes.
¿Qué pasos tiene en cuenta?	<ul style="list-style-type: none"> • Recolección de información • Diseño de estructura metodológica para el análisis de la información • Clasificación de categorías conceptuales • Determinar el objeto de análisis • Identificar las categorías para el análisis de información. • Reconocimiento de la nueva información emergente. • Recomendar acciones de mejora a la situación evaluada, según la información recopilada.

Fuente: Elaboración propia Elaboración propia con base en (Monnier, 1990, p. 139)

Categorías para el análisis de la información y metodología implementada

La prevención en el marco del diseño de políticas públicas: La prevención fue un término asociado inicialmente al ámbito de la salud. Sin embargo, dados los contextos sociales, se ha extendido a otros campos y, de manera especial, al del diseño e implementación de políticas públicas donde adquiere mayor relevancia conceptual y analítica al estar vinculada a la teoría de la decisión. Esta última devela no solo el comportamiento de los actores, sino los cálculos en materia de costo-beneficio que se asumen al momento de elegir determinada opción, con base en información clara que permita analizar todas las aristas para finalmente quedarse con aquella que en términos teóricos, ofrezca mejores beneficios (Braybrooke y Lindblom, 1963)

La prevención se define así, como un conjunto de acciones sistemáticas cuya finalidad es la reducción de riesgos de diversa índole, a la par que se implementan los mecanismos necesarios para que los sujetos reconozcan amenazas presentes en el entorno, al igual que oportunidades de mejora para mitigar potenciales peligros. En el caso de políticas públicas preventivas para infancia y adolescencia, la prevención se configura como:

La intervención que involucra acciones escalonadas, dinámicas y realizables que apuntan a la disminución de los riesgos sociales, físicos, emocionales o psicológicos, tener la habilidad para identificar las amenazas de manera oportuna y en la dimensión y medida que corresponde, así como reducir la vulnerabilidad de los niños, las niñas y adolescentes y del entorno que los rodea, lo cual permite avanzar hacia la configuración de entornos de protección que reduzcan el riesgo de la vinculación de niños, las niñas y adolescentes a dinámicas vulneradoras de sus derechos, y hacia la garantía de no repetición, cuando se encuentran riesgos y amenazas en el marco del conflicto armado interno (Lineamiento técnico del programa de promoción y prevención para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, s.f. p. 6)

Garantía de derechos: El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098/06) establece en su Título II, *Sobre Garantía de Derechos y Prevención*, las acciones que la Familia, la sociedad y el Estado deben implementar para garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Al respecto de endilga 37 acciones al Estado:

Tabla 2. Derechos que el Estado debe garantizar a niños, niñas y adolescentes

1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes
2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza
3. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia
4. Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados.
5. Promover la convivencia pacífica en el orden familiar y social.
6. Investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y las adolescentes son víctimas
7. Resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes,
8. Promover en todos los estamentos de la sociedad, el respeto a la integridad física, psíquica e intelectual y el ejercicio de los derechos <i>Ley 1098</i>
9. Formar a los niños, las niñas y los adolescentes y a las familias en la cultura del respeto a la dignidad
10. Apoyar a las familias para que estas puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual
11. Garantizar y proteger la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto; de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño

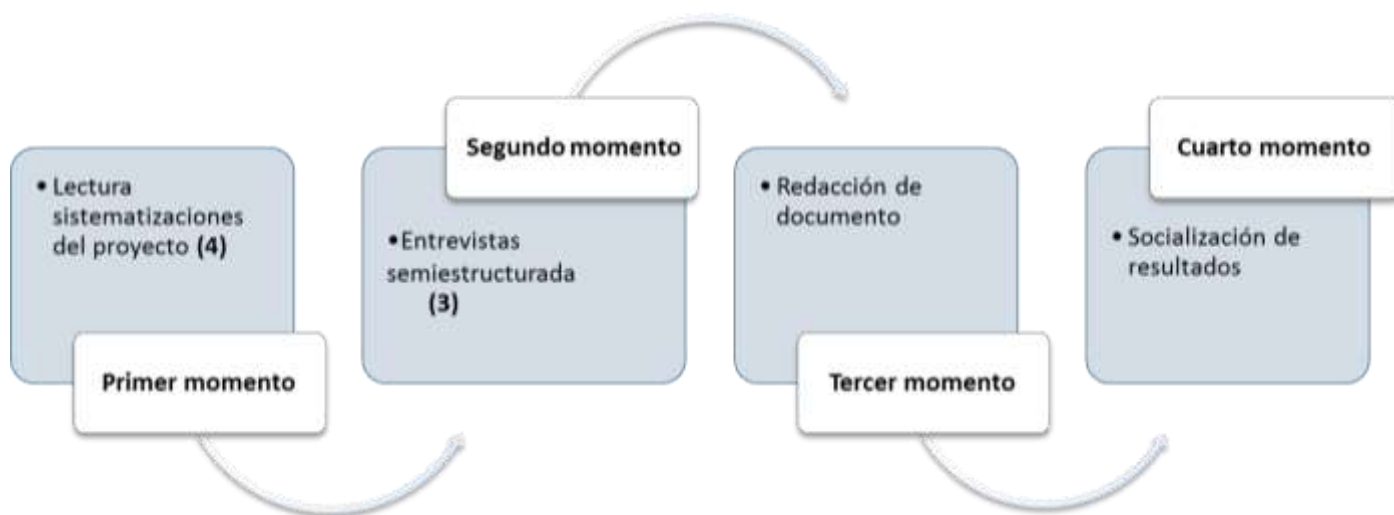
12. Garantizar la inscripción y el trámite del registro civil de nacimiento mediante un procedimiento eficaz y gratuito
13. Garantizar que los niños, las niñas y los adolescentes tengan acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud de manera oportuna
14. Reducir la morbilidad y la mortalidad infantil, prevenir y erradicar la desnutrición, especialmente en los menores de cinco años, y adelantar los programas de vacunación y prevención de las enfermedades que afectan a la infancia y a la adolescencia y de los factores de riesgo de la discapacidad.
15. Asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del sistema de seguridad social en salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes.
16. Prevenir y atender en forma prevalente, las diferentes formas de violencia y todo tipo de accidentes que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes.
17. Garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad
18. Asegurar los medios y condiciones que les garanticen la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación.
19. Garantizar un ambiente escolar respetuoso de la dignidad y los Derechos Humanos de los niños, las niñas y los adolescentes
20. Erradicar del sistema educativo las prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes y las sanciones que conlleven maltrato, o menoscabo de la dignidad o integridad
21. Atender las necesidades educativas específicas de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad, con capacidades excepcionales y en situaciones de emergencia
22. Garantizar la etnoeducación para los niños, las niñas y los adolescentes indígenas y de otros grupos étnicos
23. Diseñar y aplicar estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar
24. Fomentar el deporte, la recreación y las actividades de supervivencia
25. Fomentar la participación en la vida cultural y en las artes, la creatividad y producción artística
26. Prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos.
27. Prestar especial atención a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en situación de riesgo, vulneración o emergencia.
28. Protegerlos contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
29. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares
30. Protegerlos contra la vinculación y el reclutamiento en grupos armados al margen de la ley
31. Asegurar alimentos a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en procesos de protección y restablecimiento de sus derechos
32. Erradicar las peores formas de trabajo infantil
33. Promover estrategias de comunicación educativa para transformar los patrones culturales que toleran el trabajo infantil
34. Asegurar la presencia del niño, niña o adolescente en todas las actuaciones que sean de su interés o que los involucren cualquiera sea su naturaleza
35. Buscar y ubicar a la familia de origen o las personas con quienes conviva a la mayor brevedad posible cuando sean menores de edad no acompañados

36. Garantizar la asistencia de un traductor o un especialista en comunicación cuando las condiciones de edad, discapacidad o cultura de los niños, las niñas o los adolescentes lo exijan

37. Promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el presente Código a los medios de comunicación.

Fuente: (Código de Infancia y Adolescencia, 2006, p. 20-24)

Recolección de información: El presente estudio de caso se realizó a partir de cuatro momentos:



Para ello y según el enfoque de este estudio de caso, se recopiló la información a través de técnicas como la entrevista semiestructurada, aplicada a servidores /as públicos/as y contratistas de la actual administración municipal, del mismo modo, se revisaron informes y sistematizaciones sobre el proyecto Pedagogía Vivencial, al igual que la Política Pública de Infancia y Adolescencia y los indicadores incorporados por esta para el seguimiento a la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Análisis del caso

Vale la pena recordar que este estudio de caso, se propone demostrar cómo un proyecto preventivo diseñado en el marco de una política pública, lograr dar resultados significativos para la ciudad. Con el ánimo de hacer visible esta hipótesis, se inicia con la descripción del proyecto Pedagogía Vivencial, para luego pasar al análisis de resultados. Se finaliza con las recomendaciones y conclusiones en torno al proyecto analizado y a la Política Pública para la Protección y Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Medellín.

Descripción del proyecto Pedagogía Vivencial

La Política Pública para la Protección y Atención Integral de la Infancia y Adolescencia de la Ciudad de Medellín, centra sus acciones en cuatro canales, bajo los cuales se definen los programas y proyectos a implementar según la vigencia financiera (además de la voluntad política) que se determine para la ciudad, en sus periodos cuatrienales. Así, la promoción, prevención, mitigación y superación, se convierten no solo en las acciones estratégicas para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, sino que a la vez se constituyen en las herramientas más visibles para materializar una política pública que a través de distintos instrumentos de intervención, esto ha situado a los sujetos destinatarios de la misma en el centro de las decisiones administrativas, posibilitando la incidencia de distintos actores en el diseño de la agenda pública de la ciudad.

Este fue el ejemplo del proyecto Pedagogía Vivencial, una propuesta de planeación distinta que se implementó en Medellín, fruto de dos aspectos clave: la cooperación internacional y la movilización social. Esta última involucró diversos sectores de la sociedad, quienes en un ejercicio por acercarse a la comprensión de las políticas públicas desde la triada problemas-acciones-decisiones, según Ballart y Ramió (2000), diseñaron en principio un proyecto bajo un enfoque preventivo que le permitiera a Medellín pensar lógicas distintas en la ejecución de su presupuesto y por ende, el logro de resultados diferentes a los que se obtenían tradicionalmente una vez el Estado intervenía sobre situaciones sin el diseño de una planificación rigurosa.

El asunto del diseño de las políticas públicas en Infancia Y Adolescencia, en Medellín, lleva décadas transitando por la ciudad. Todo inició con una movilización social que conformamos distintos actores, quienes integramos una mesa para pensarnos los temas de niñez en clave de ciudad, no solo de instituciones. En 2003 logramos un espaldarazo importante por parte del Concejo de Medellín quien identifica una gran oportunidad para planear de manera estratégica la ciudad y a través de una comisión accidental creada, precisamente para abordar temas de niñez, nos preguntábamos qué hacer para lograr resultados distintos a los que estábamos viendo en ese momento en la ciudad (...) Paradójicamente lo que impulsa la actual Política Pública de Infancia y Adolescencia de la Medellín, fue la pregunta por la prevención bajo el pretexto de la cooperación internacional -Comunidad Europea-. Allí encontramos la justificación perfecta para incluir en la agenda de ciudad los temas de niñez y adolescencia que antes no habíamos logrado visibilizar. (C. Zapata, comunicación personal, 18 de octubre de 2016)

Es decir, con la movilización social y el fortalecimiento de la sociedad civil como agente de cambio se identificó una ventana de oportunidad (ciclos de oportunidad) la cual con amplia participación de actores estratégicos incidió en el desarrollo local (Kliksberg, 2002), a través de la expansión del capital social que tenían las organizaciones y del reconocimiento de las condiciones del contexto de la época. Pero no basta con el aprovechamiento de oportunidades, de acuerdo con Tomassini (1997) es necesario vincular estas al terreno de la participación política en torno a intereses comunes, que permitan generar propuestas, tomar decisiones e instaurar nuevas formas de relacionamiento social reconfigurando el concepto de ciudadanía.

El enfoque de prevención integral es una gran aporte que la ciudad recogido desde una apuesta de movilización social. ¿Si no tenemos posibilidades de atender a toda la población, cómo hacer para involucrar no solo a quienes están afectados por diferentes problemáticas, sino cómo atender a quienes aún no han sido afectados. Pero cómo intervenir desde el Estado, sobre algo que aún no ha sucedido? Esta es la pregunta central frente a la prevención. La respuesta nos remite indudablemente a una mirada integral sobre el sujeto y sobre las instituciones. (B. Vargas, comunicación personal, 26 de octubre de 2016)

Como consecuencia de la reconfiguración de la ciudadanía y de la participación surgen diversas formas de manifestación colectiva las cuales haciendo acopio de las oportunidades generadas en el entorno, se sumergen en un conflicto de intereses con otros actores buscando transformar, reivindicar o visibilizar prácticas, ideas y conductas, según el sistema en el cual se está inmerso McAdam, McCarthy y Zald (1999). Ese conflicto de intereses entre la sociedad y el Gobierno local, permitió el diseño del proyecto Pedagogía Vivencial, conocido en sus orígenes como Vivenciándonos; el cual se constituyó en una apuesta potente de ciudad, fundamentada en el arte y transversalizada por un componente metodológico que buscaba reconfigurar patrones culturales en una clara postura por la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el año 2003 se materializa esta propuesta de intervención social bajo el nombre Vivenciándonos, al cual solo contaba con una estrategia de interacción con niños, niñas y adolescentes y esta se encontraba basada en la animación sociocultural. Con el paso del tiempo, se incorporaron otras estrategias: Estrategia de acompañamiento a docentes; Estrategia de Acompañamiento con familias; Estrategia de participación desde el modelo de Ciudad de los Niños, las Niñas y Adolescentes y el componente de acompañamiento psicosocial a la estrategia de animación sociocultural.

Entre el 2011 y el 2015, el proyecto es ejecutado por la Corporación Educativa Combos –ONG-, con recursos de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

(Unidad de Niñez), convirtiéndose en el único proyecto de prevención dirigido a niños, niñas y adolescentes, adscrito a la Política Pública de Infancia y Adolescencia. De este modo Combos, Como ONG, logró fortalecer en los distintos territorios de acción, el reconocimiento por parte de la ciudadanía hacia la labor de la administración municipal. Interpretando el Código de Infancia y Adolescencia en su Artículo 40, cuando establece como una de las funciones de la sociedad “Participar activamente en la formulación, gestión, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas relacionadas con la infancia y la adolescencia” (Ley 1098, 2006).

Proyecto de prevención y Política Pública de Infancia y Adolescencia

Colombia en el 2006, se encontraba en el diseño de una nueva ley que permitiera al Estado el diseño de acciones que garantizaran la protección integral de niños, niñas y adolescentes. En otras palabras, el reconocimiento como sujetos de derechos, no solo como destinatarios de las buenas voluntades de los gobernantes de turno. Este discurso y por ende, el cambio en las modalidades de atención, ya habían sido incorporado en los distintos países latinoamericanos, entre ellos Chile y Argentina, ambos en 2000 y 2001 respectivamente, quienes pasaban de concebir a la infancia y a la adolescencia como actores pasivos del Estado, a incorporarlos de manera activa en sus planeaciones locales.

Muchos chilenos y chilenas que serán niños, niñas y adolescentes el año 2010, aún no están entre nosotros, pero debemos asegurarles que nacerán y crecerán en un país que, no sólo los acoge, sino que les entrega las mejores condiciones posibles y las mayores oportunidades para desarrollarse plenamente e integrarse de manera activa y participativa a la sociedad (...) Sean sujetos plenos de derechos, conscientes y activos también en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones. (Política Nacional a Favor de la Infancia y La Adolescencia Chilena, 2000)

Para el caso concreto de Medellín, la Primera ciudad Colombiana en diseñar una Política Pública para la Infancia y la Adolescencia, se dispuso que los programas y proyectos de las distintas dependencias de la Administración Municipal, se enfocaran hacia cuatro ejes concordantes con los lineamientos internacionales, ellos eran: Salud y Supervivencia; Educación y Desarrollo; Protección; Participación. Al unísono, estos programas y proyectos se diseñaron o consolidaron (en el caso de Pedagogía Vivencial, quien ya venía en ejecución muchos antes que se implementara el Acuerdo 84 de 2006), bajo una perspectiva interinstitucional que involucraba no solo el caso de recursos económicos, sino la ejecución de acciones conjuntas que permitan atender de manera articulada a la población menor de edad en la ciudad, la cual es cercana a los seiscientos mil habitantes. Acorde con esta

población, durante los últimos años en la ciudad, se han destinado partidas presupuestales que oscilan entre los \$ 4 y 5 billones de inversión pública.

Tabla 3. Gasto Público en Niñez, Administración Municipal años 2012-2014.

2012	2013	2014
\$ 362.558.990.687	\$ 444.091.562.816	\$ 509.168.506.275

Fuente: (Informe de gestión Infancia y Adolescencia, 2015, p. 21)

La anterior inversión, permitió dinamizar la Política Pública de Infancia de Adolescencia Municipal, a través de proyectos específicos relacionados con la prevención. Así, Pedagogía vivencial logró anclar sus objetivos, con dos de los cuatro objetivos de esta Política Pública, evidenciando ser un proyecto coherente y oportuno para la ciudad:

Tabla 4. Objetivos de la Política Pública de Infancia y Adolescencia y del proyecto Pedagogía Vivencial

Objetivos de la Política Pública (según el Acuerdo 84 de 2006)	Objetivos del Proyecto Pedagogía Vivencial
Diagnosticar, focalizar y analizar la situación actual de los niños, niñas y adolescentes en el Municipio de Medellín.	
Diseñar estrategias para lograr el pleno desarrollo integral de la niñez y adolescencia en el marco de la protección integral y garantía de Derechos.	X
Coordinar las acciones y la asignación y movilización de los recursos para los fines propuestos en la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y la adolescencia.	X
Realizar actividades de control y seguimiento de los resultados de la Política Pública.	

Fuente: Elaboración propia

La hipótesis central de este estudio de caso, la cual establecía que el proyecto Pedagogía Vivencial ha sido uno de los resultados más significativos de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, queda validada en tanto se comprobó a través de los indicadores de resultados arrojados por el proyecto, transformaciones significativas en los niños, las

niñas y adolescentes, al igual que en su entorno familiar. Esta afirmación, se explica en el siguiente cuadro:

Tabla 5. Indicadores de resultado del proyecto Pedagogía Vivencial

Indicadores de resultado	Proyecto 2011	Proyecto 2012	Proyecto 2013	Proyecto 2014	Proyecto 2015
Acompañamiento familiar para evitar la deserción escolar	El 97.2 % de los niños, niñas y adolescentes permanecen en el sistema escolar.	El 59% de las familias reconocen la importancia de la protección y acompañamiento escolar para sus hijos e hijas.	El 71%. De las familias brindan acompañamiento escolar, como medida protectora y formativa en valores.	El 69%. De las familias implementan acciones relacionadas con la protección y reconocimiento de derechos de sus hijos e hijas.	Sin dato

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior evidencia que solo frente al fenómeno de la deserción escolar, el proyecto arrojó resultados satisfactorios para los niños, las niñas y adolescentes participantes en el mismo. Sin mayores esfuerzos, se logró en promedio una permanencia escolar del 74%, en comunidades donde factores como la pobreza y la violencia inciden negativamente en la educación de niños, niñas y adolescentes. Es decir, la garantía de derechos involucra la puesta en escena no solo de recursos financieros, sino de acciones que deben desarrollarse de manera conjunta entre varios actores; superando el enfoque de políticas públicas centrado en el Estado o en la Sociedad, para, situarse en un punto mixto, donde se contemplen formas incluyentes y democráticas de implementar las políticas públicas (Roth, 2002)

El proyecto llegó a las comunidades con los objetivos y las acciones propuestas con acogida y resultados concretos, construyendo un aporte muy significativo en la prevención de riesgos a través de acompañamiento directo a las personas que presentan situaciones de vulnerabilidad, mediante la generación de alternativas de mitigación temprana, desarrolladas en el marco de las redes de apoyo construidas

con las familias, instituciones educativas, organizaciones comunitarias y programas públicos o privados.

El número de total de cobertura final con la que termina el proyecto (superior a 2.411 personas) permite pensar que ahora la ciudad cuenta con una magnitud importante de personas que se hallan más sensibles y comprometidas en la detección de los riesgos de la niñez, así como en promover acciones sencillas pero que impactarán positivamente la realidad de los derechos, en la vía de la dignificación de la vida. (Alcaldía de Medellín, Informe de resultados 2011, p. 36)

Así, estos logros significativos, si bien pueden establecerse como, “Una consecuencia de la tendencia contemporánea de considerar las interacciones entre Estado y Sociedad más en una dimensión horizontal (el uno y el otro son socios) que vértices (el uno domina al otro o viceversa) y de señalar la interpretación creciente entre las esferas publico privadas”. (Roth, 2002, p.31), concebir formas abiertas para la participación de la ciudadanía tanto en el diseño como en la implementación de políticas públicas, implica el reconocimiento de distintas voces que se sintonizan con el gobierno local para incidir en la agenda pública de la ciudad. En este sentido, Pedagogía Vivencial gracias al aporte de las comunidades, logró fortalecer su presencia en las 21 comunas que tiene la ciudad e igualmente, logró que en comunas como la 12 -Floresta-, por ejemplo, se priorizaran recursos por presupuesto participativo para la capacitación de líderes y lideresas comunitarios/as frente a la protección de los derechos de la niñez. (Zuluaga, 2016)

La experiencia a través de los años con el proyecto, ha generado muchos impactos en las personas que participan en el proyecto, la forma como son reconocidos y el lugar que se le da a los participantes. Normalmente la administración municipal ha manejado metodologías que han involucrado a las personas como participantes pasivos. Este proyecto (Pedagogía Vivencial) le da un lugar protagónico al sujeto como alguien que participan, y se encuentra en un contexto particular (...) Desafortunadamente la mayoría de recursos de esta ciudad, están destinados hacia la atención, son limitados los recursos para la prevención. Sin embargo, lograr que la comunidad se empodere de sus capacidades para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, es un aspecto significativo de este proyecto. (W. Zuluaga, comunicación personal, 04 de noviembre de 2016)

Aunado a lo anterior, Pedagogía Vivencial logró fortalecerse sin la mediación de instrumentos de intervención pública como subsidios o bonos. Se hizo hincapié en la necesidad de construir desde abajo hacia arriba (comunidad-gobierno). Esto en un acercamiento al modelo *Bottom-up*, el cual es flexible, horizontal y reconoce la existencia de los diversos actores que intervienen en la formulación e implementación de las políticas públicas y de sus programas y proyectos. Situación que se evidencia en la agenda de

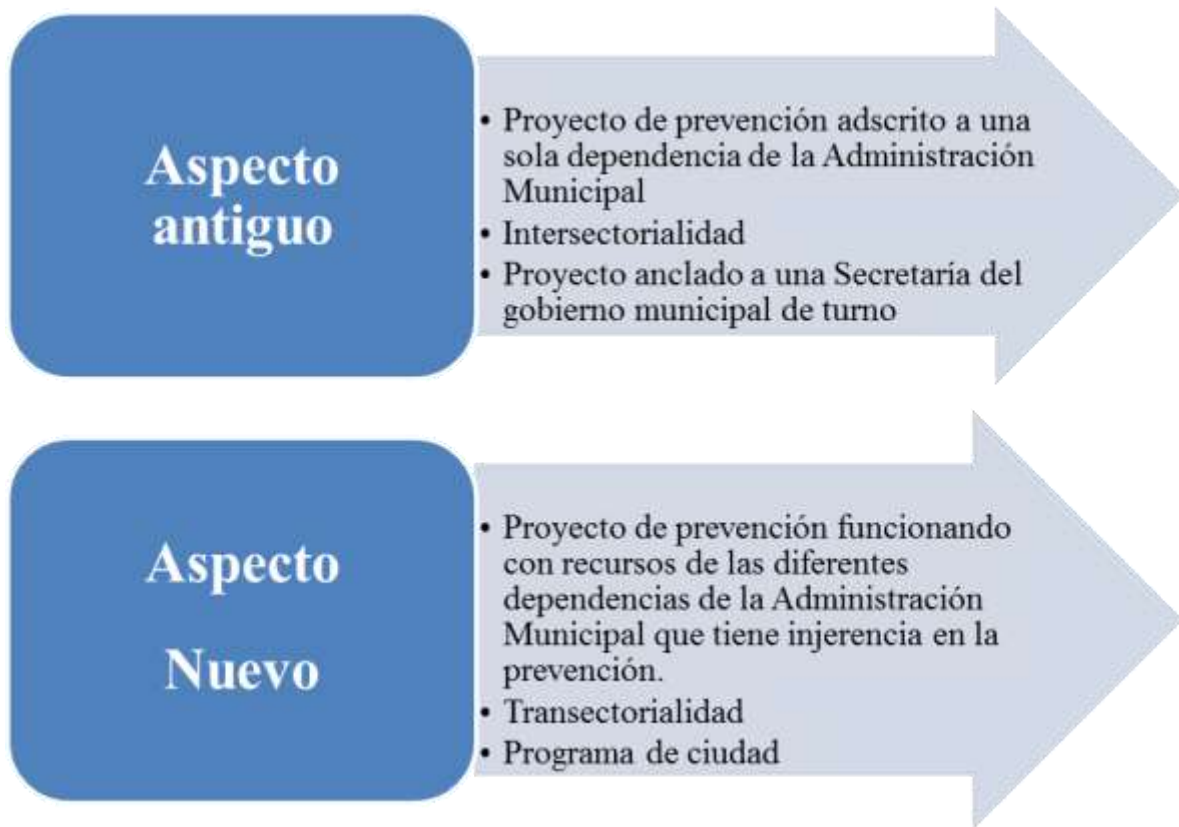
ciudad, pues en los dos planes de desarrollo municipal que comprenden los años 2011-2015, quedó expreso el proyecto de prevención, con el presupuesto requerido para sus vigencias. Según Aguilar (2006) la agenda puede considerarse como una estrategia para la toma de decisiones, puesta en la esfera pública de tal manera que los diferentes actores incidan en el curso de las futuras acciones. Para lograr la consolidación de una agenda pública es preciso el reconocimiento de la existencia de un problema o asunto de interés, planteamiento de alternativas de solución, identificación de ciclo de oportunidades (reconocimiento de los cambios políticos que favorecen u obstaculizan la implementación de soluciones) (Kingdon, 1995)

Es decir, se ratifica el aporte significativo que ha tenido el proyecto para la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín. Sin embargo, la ciudad cuenta con un gran reto y es de pensar la prevención como una medida estratégica que supere las voluntades de los gobernantes de turno,

Para avanzar con la prevención se requiere generar mayor sinergia entre los proyectos de la administración municipal. Necesitamos ser más efectivos y cuidadosos con la inversión de los recursos, los cuales se malgastan a veces por falta de organización entre las distintas Secretarías. Pedagogía Vivencial llega en promedio al 1,3% de la población; si nos organizáramos como ciudad y si los gobernantes de turno comprendieran las bondades de la prevención, el alcance sería mayor (W. Zuluaga, comunicación personal, 04 de noviembre de 2016 de 2016)

Así, y según (Patton, 1987), uno de los autores sobre evaluación pluralista, se recuperan algunos aspectos emergentes para el fortalecimiento del proyecto, los cuales fueron nombrados por los actores entrevistados:

Tabla 5. Aspectos emergentes identificados



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior refleja la necesidad de continuidad con la incidencia política del proyecto pedagogía vivencial, resiniendo el alcance que el mismo tiene en la ciudad, no solo frente al cumplimiento de los indicadores diseñados, sino hacia el llamado que realizan los mismos actores para que la Política Pública de Infancia y Adolescencia Municipal, logre redefinir sus acciones a través una evaluación útil, de tal manera que se permita la toma de decisiones oportunas, (Green, 1994), según las dinámicas sociales y no solo obedeciendo a las partidas presupuestales destinadas por los distintos gobiernos de turno.

Hoy tenemos una Política Pública que si bien es de las más activas de la ciudad, se quedó congelada en el tiempo. Han transcurrido diez años desde su diseño e implementación y la ciudad no ha actualizado los ejes, revisado enfoques ni diseñado programas o proyectos distintos. (C. Zapata, comunicación personal, 18 de octubre de 2016)

Recomendaciones y conclusiones

- I. El proyecto pedagogía vivencial ha logrado sostenerse gracias a la apuesta de movilización social bajo la cual fue diseñado; no obstante, con el paso del tiempo ha disminuido la participación de las organizaciones no gubernamentales, quienes en un principio fueron muchas y hoy se perciben completamente ausentes en este proyecto. Se requiere por lo tanto, volver a convocarlas no solo para el diseño de otros proyectos basados en la prevención, sino para realizar seguimiento y evaluación a la Política Pública de Infancia y Adolescencia.
- II. Es necesaria la actualización de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, pues su eje central está basado en un enfoque social del riesgo, eso de entrada determina la destinación de los recursos públicos y las acciones a ejecutar, las cuales no están enmarcadas en la prevención sino en la reacción ante asuntos de emergencia que no logran ser planificados de manera estratégica para la ciudad.
- III. La inversión en proyectos de prevención que garanticen los derechos de niñas y adolescentes, aún continúa siendo baja en Medellín. Se propone incorporar modelos de planificación prospectiva que permitan a la ciudad proyectar sus inversiones financieras y sociales a mediano y largo plazo.
- IV. Una vez realizado el análisis, se concluye que es preciso indagar el impacto de los proyectos preventivos ejecutados en la ciudad para establecer la manera en la cual la relación costo-beneficio ha redundado en la atención integral de niños, niñas y adolescentes, fin último del Acuerdo 84 de 2006. Pensar las políticas públicas desde el ámbito de la prevención implica concebir la gestión como un asunto estratégico basado en el reconocimiento del territorio, de los sujetos, sus particularidades y de los recursos que el entorno ofrece para prever posibles situaciones de riesgo. La prevención garantiza la toma de decisiones de manera consciente, así como el diseño y ejecución de acciones coherentes con los contextos sociales e institucionales. Lo anterior se sustenta en que los indicadores diseñados desde la Política Pública de Infancia y Adolescencia Municipal, fueron planteados desde un enfoque social del riesgo, de ahí que la forma de medir los datos recopilados y por ende realizar análisis, sitúen a la ciudad en una esfera donde el gasto público es utilizado en un alto porcentaje para contener o mitigar los efectos de problemáticas cuyas causas no logran identificarse porque los esfuerzos se concentran solo en la atención y no en la prevención.
- V. El proyecto ha sido significativo frente a la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el eje de prevención no lograra ser visible ampliamente en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia., aspecto que compromete la

transectorialidad requerida para la implementación de esta Política Pública, amparada en un marco normativo nacional e internacional.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, V (2006). Estudio Introductorio. La Hechura de las Políticas. México.
- Alcaldía de Medellín, (2012). Diagnóstico situacional de la infancia y la adolescencia en el municipio de Medellín. Secretaria de Inclusión Social y Familia. Recuperado de: <https://goo.gl/vw42v5>
- Ballart, X.; Ramió, C (2000). La actuación de la administración: Las Políticas Públicas. En ciencias de la Administración (Págs. 481-525) Valencia: Tirant lo Blanch.
- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1963). A strategy of decision: Policy evaluation as a social process. New York: Free Press of Glencoe.
- Bustelo, M (2007), La teoría del programa y la evaluación del diseño. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Código de Infancia y Adolescencia (2006) Recuperado el 20 de Octubre de 2015 de <http://www.ins.gov.co/normatividad/Leyes/LEY%201098%20DE%202006.pdf>
- Concejo de Medellín. (2006). Acuerdo 84 de 2016 " Por el cual se adopta una política pública de Protección y Atención integral a la infancia y la adolescencia y se crea el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Medellín".
- DANE, (2013) Encuesta Nacional de Seguridad y Convivencia. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2013/ECSC_Medellin.pdf
- Green. J. (1994) Qualitative Program Evaluation. Practice and Promise, en Denzin, N.K., Lincoln, Y.S. (eds.): Handbook of Qualitative Research. SAGE. London.
- Izquierdo. A (2008) De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- Kliksberg, Bernardo. (2002). *Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo.* México: Jntat Divulgación.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* HarperCollins College Publishers.
- McAdam, Doug., McCarthy John D. & Zald, Mayer. (eds.). (1999). *Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas.* Madrid, España: Istmo.
- Monnier. E (1988). *Evaluation de l'action des pouvoirs publics - Du projet au bilan. Politiques et management public.* París: Volúmen 6 Número 1. p. 142-144.
- Monnier. E. (1990) *Objetivos y destinatarios de las evaluaciones.* Paris, Francia: Laboratoire CEOPS.
- Patton, M. (1990) *Qualitative evaluation and research methods (2nd Edition).* London. SAGE Publications.
- Patton, M. (1986). *Utilization - focused Evaluation.* Newbury Park: Sage Publications.
- Roth, A. (2002) *Políticas Publicas, Formulación, Implementación y Evaluación.* Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2009) *La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 45. Caracas.
- Tomassini, L. (1993) *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas.* Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- UNICEF, (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño.* UNICEF Comité Español. Madrid, España. Recuperado de: https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf aparte
- Vicepresidencia De La República De Colombia (2012). *Lineamientos de política pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en los Departamentos y Municipios.* Bogotá. Versión en Diagramación. Recuperado de: <http://goo.gl/77dux1>

Entrevistas

Zapata (18/10/2016). Entrevista con Coordinador Metodológico del Proyecto Crecer con Dignidad. Medellín, Colombia. (Hinestroza, S. Entrevistadora)

Vargas (25/10/2016). Entrevista con profesional del proyecto Pedagogía Vivencial. Medellín, Colombia. (Hinestroza, S. Entrevistadora)

Zuluaga (04/11/2016). Entrevista con profesional del proyecto Pedagogía Vivencial. Medellín, Colombia. (Hinestroza, S. Entrevistadora)