

POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCION Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y LA  
ADOLESCENCIA: una mirada a la articulación institucional.

JIMENA DEL PILAR LÓPEZ OTÁLVARO

LUISA FERNANDA OCHOA JARAMILLO

MARÍA ELIZABETH VALENCIA SALINAS

COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN

LUZ AMPARO GRANADA

ASESORES

MAYDA SORAYA MARÍN Y MIGUEL ÁNGEL MONTOYA

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LUIS AMIGÓ

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DE FAMILIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Medellín, Colombia

2015

## *Sumario*

Introducción. 1. Delimitación del Trabajo. 2. Técnica de investigación. 3. Conceptos sobre Políticas públicas. 4. Política pública de infancia y adolescencia en Medellín. 5. Hallazgos. Anexos. Referencias.

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo, pretende mostrar cómo se da la articulación institucional de las organizaciones que hacen presencia en la ciudad, con la política pública de infancia y adolescencia del municipio de Medellín, para esto se desarrollaran cuatro segmentos que darán cuenta de dicho trabajo.

El primero contiene la delimitación general del tema de investigación y los elementos que competen a dicho tema: tiempo y espacio. En el segundo se desarrollara la técnica utilizada para el ejercicio de análisis y focalización de las instituciones, en donde se contará para qué sirve dicha técnica y el por qué de su utilización en el presente ejercicio. Posteriormente, se presentará el resumen de las instituciones que se encontraron en el ejercicio práctico, las que permitirán el análisis dentro del segmento de los hallazgos.

El tercer segmento desarrollará el concepto de política pública y sus implicaciones, se hará una amplia descripción de lo que es el Acuerdo 084 de 2006 “**política pública de protección y atención integral a la infancia y la adolescencia**” sus componentes, propósitos y ejes fundamentales, no sin antes aludir al marco normativo nacional y local que giran alrededor del

tema. Finalmente, se mostraran los hallazgos de acuerdo a los resultados arrojados del mapeo de las instituciones, de la participación del equipo tanto en el Comité como en el Consejo de Política Pública, a los acercamientos con actores claves de algunas instituciones y conforme a la información consultada.

Abordar el tema de la política pública de infancia y adolescencia dentro de un ejercicio académico, permite hacer un análisis crítico frente a como está funcionando ésta y sí realmente los propósitos por los que fue creada tienen sentido en el contexto de la ciudad de Medellín, máxime cuando se habla de que dicha ciudad es la más innovadora y que es una ciudad para la vida; si partimos, de que las políticas públicas son el esfuerzo del estado y la sociedad civil por transformar situaciones que son trascendentales para la sociedad.

## **Delimitación del trabajo**

Con el propósito de fundamentar una propuesta de Observatorio de Familia para la ciudad de Medellín, desde el Programa de Posgrado: Especialización en Derecho de Familia Infancia y Adolescencia de la Fundación Universitaria Luis Amigó, se realizó la creación de grupos de trabajo con el objetivo de realizar un seguimiento y evaluación a la Política Pública de Infancia y Adolescencia de La Ciudad, durante el último período administrativo 2012 – 2015 como tema inicial del observatorio, basado en cada una de las categorías de derecho de los niños, niñas y adolescentes planteadas desde la UNICEF (2007).

....Derechos a la supervivencia y el desarrollo: Estos son derechos a los recursos, las aptitudes y las contribuciones necesarias para la supervivencia y el pleno desarrollo del niño. Incluyen derechos a recibir una alimentación adecuada, vivienda, agua potable, educación oficial, atención primaria de la salud, tiempo libre y recreación, actividades culturales e información sobre los derechos. Estos derechos exigen no solamente que existan los medios para lograr que se cumplan, sino también acceso a ellos. Una serie de artículos específicos abordan las necesidades de los niños y niñas refugiados, los niños y niñas con discapacidades y los niños y niñas de los grupos minoritarios o indígenas.

Derechos a la protección: Estos derechos incluyen la protección contra todo tipo de malos tratos, abandono, explotación y crueldad, e incluso el derecho a una protección especial en tiempos de guerra y protección contra los abusos del sistema de justicia criminal.

Derechos a la participación: Los niños y niñas tienen derecho a la libertad de expresión y a expresar su opinión sobre cuestiones que afecten su vida social, económica, religiosa, cultural y política. Los derechos a la participación incluyen el derecho a emitir sus

opiniones y a que se les escuche, el derecho a la información y el derecho a la libertad de asociación. El disfrute de estos derechos en su proceso de crecimiento ayuda a los niños y niñas a promover la realización de todos sus derechos y les prepara para desempeñar una función activa en la sociedad.

Con esta información clara, cada grupo de trabajo avanzó en la construcción de un componente específico del observatorio, enfocado en la política pública de infancia y adolescencia. En este artículo, específicamente, se expondrá el mapeo de actores (instituciones), el cual consiste en el rastreo de las diferentes instituciones, públicas y privadas que hacen parte de esta política pública municipal, cuáles han sido sus acciones o aportes a la misma durante los últimos cuatro años del período administrativo en la ciudad de Medellín de acuerdo a los diferentes ejes de derechos bajo la Convención de los Derechos del Niño.

### **Técnica de investigación: Mapeo de Actores Claves**

En Medellín convergen un sin número de Instituciones que vienen trabajando por la protección y atención de la infancia y adolescencia, por medio de acciones que fortalecen el trabajo con esta población, pero dichas acciones se han desarrollado de manera aislada y se quedan en esfuerzos e, inversión de recursos que no propiamente satisfacen al cien por ciento la población a la cual van dirigidos, se da una concentración de programas y proyectos que terminan siendo aplicados a las mismas problemáticas y casi que con la misma población beneficiaria. Como consecuencia de lo anterior, se implementa la técnica de mapeo de actores para identificar los actores claves que se articulan con la política pública de infancia y adolescencia en la ciudad, dicha técnica conceptualmente:

También conocido como mapas sociales o sociogramas, el mapeo de actores claves (MAC) supone el uso de esquemas para representar la realidad social en que estamos inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida (Gutiérrez, 2007). El MAC no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en el territorio y su perspectivas en un futuro inmediato (Ceballos, M. 2004).

El MAC es una metodología ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales. Esta herramienta descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores sociales e instituciones sociales de diverso tipo. Como señala Gutiérrez (2007) el abordaje de redes sociales se caracteriza por considerar que se puede pensar a la sociedad en términos de estructuras, las cuales se manifiestan por diferentes formas de relación entre actores (sean estos un grupo, una organización, un individuo, una institución, etc.) (Tapella, 2011, P 2,).

Lo que el mapeo de actores permite es tener una visión más amplia sobre las relaciones dadas entre los mismos en un contexto determinado, además de que permite analizar las relaciones que se construyen en un entorno específico, teniendo en cuenta la historia, es decir, el abordaje que se le ha dado periódicamente a la realidad social.

Por eso se hace válido afirmar que el mapeo de actores permite y busca,

no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en una iniciativa, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación. En tal sentido, es importante destacar que en el mapeo de actores hay que identificar roles y poderes de los actores sociales más relevantes. El MAC debe mirar más allá del panorama superficial de roles de los diferentes actores (Tapella, 2011, P 2,).

Cobra importancia esta técnica en la medida que se analizará en torno a la política pública de infancia y adolescencia, la articulación de las Instituciones, el rol de las mismas en el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes

En el ejercicio del mapeo, inicialmente y de manera empírica, se realizó un listado de instituciones, públicas y privadas de la ciudad de Medellín, encargadas de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes centrándose en los ejes de derecho: protección, vida y supervivencia, educación y desarrollo, y, participación. En este ejercicio se lograron identificar 47 Instituciones a las cuales se les creó, por medio de una matriz, registro de la misión, programas, ubicación, contacto, observaciones y se indagó por la articulación de las mismas con la Política Pública Municipal de Infancia y Adolescencia, de acuerdo a los ejes de derecho las instituciones identificadas fueron, por el eje de protección: ICBF, ASPERLA, Corporación Pueblo de Los Niños, ciudad Don Bosco, Alcaldía de Medellín, Escuela de Trabajo San José, Casa Hogar Mamá Margarita, Hogar Miraflores, Casa de La Chinca, Corporación Amiga Jóven, Fiscalía, Fundación Brazos Abiertos, PAN, Corporación Cariño, CERFAMI, Hogares Claret, Los Álamos, Corporación Hogar, Ximena Rico, Policía de Infancia y Adolescencia, COMFENALCO, Corporación Helena y Juan, Corporación Superarse, Corporación Primavera, Corporación Casa del Camino, Fundación Servicio Juvenil Bosconia y Fundación Vivan Los

Niños; por el eje de Vida y Supervivencia están: Metrosalud, Fundación Patronato María Auxiliadora, Fundación Positivos por la Vida, Comité de Rehabilitación, Hospital Infantil Santa Ana, Dulce Hogar, Fundación Almuerzo Navideño, Fundación las Golondrinas, Fundación Poder Joven Casa Maren y Kahan y Sociedad de San Vicente de Paul; por el eje de Educación y Desarrollo están: Presencia Colombo Suiza, Fundación Carla Cristina, INDER, Pastoral Social, UPB – Centro de Familia, Corporación Educativas CEDESES, Corporación Educativa COMBOS y por el eje de Participación se encuentran: CINDE, REDANI y el IPC. (Ver anexo 1). Esta actividad generó inquietudes e interrogantes, teniendo en cuenta que de las 47 instituciones registradas solo 10 suministran algún tipo de información, gran número de ellas desconocen con respecto a la articulación con la Política Pública de Infancia y Adolescencia y con el resto no se pudo establecer comunicación, debido a que algunos datos de contacto eran erróneos, o a que no se estableció fácilmente contacto con la persona respectiva.

Esta situación condujo a delimitar las instituciones realizando consulta directa con un representante del Comité de Política Pública de Infancia y Adolescencia. Esta nueva estrategia para continuar la realización de un mapeo más consolidado fue positiva, arrojó 31 instituciones, de las cuales 20 ya estaban registradas en la matriz principal y 11 de éstas no se habían tenido en cuenta en la misma (ver anexo 2).

Se encontró que estas 31 instituciones se articulan con el Comité de Política Pública de Infancia y Adolescencia y en la ejecución de la misma, su misión y sus actividades están enfocadas en fortalecerla y a proyectarla en un espacio de ciudad, en los cuales deben ser tenidos en cuenta la promoción, prevención, mitigación y atención, de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Medellín

## Conceptos sobre Políticas públicas

Hablar de políticas públicas es hablar de un estado social de derecho, con todas las implicaciones que esto conlleva, garantía de derechos a los ciudadanos, proporcionar un encuentro entre diferentes dinámicas poder y la decisión política con la sociedad en general.

Es un puente, entre lo social y lo público, entre la garantía y la necesidad, entre el cumplimiento y la rendición de cuentas. Mejía (2012) en su artículo expresa que “Dentro de la teoría política se han reconocido las políticas públicas como eje del estudio de la ciencia del Estado en acción; este reconocimiento ha permitido la profundización del tema y la producción de referentes teóricos que permiten su comprensión” (p,144). Es decir, las políticas públicas son el punto de partida de un Estado, en donde se integran las necesidades de la sociedad y se pone de manifiesto sus intereses, donde se aplica el principio de corresponsabilidad en la medida en que se deben construir acuerdos en torno a las necesidades, al dialogo, a las aspiraciones, a las proyecciones, y al deseo de una sociedad diferente y equitativa, es una construcción permanente al punto de lograr un sueño colectivo.

Finalmente el objetivo de una política pública está centrado en intervenir una problemática social específica y transformarla en acciones efectivas, situación que se logra dependiendo en gran medida de los modelos de intervención que se utilicen en los proceso de formulación, de la voluntad de las administraciones y de la población civil para cambiar las situaciones que enfrentan y que afectan considerablemente la dinámica de una sociedad; se requiere saber con qué y con quiénes se cuenta, que se está o se ha venido haciendo, determinar cuáles son las estrategias fundamentales y movilizar la sociedad.

Hablar de políticas públicas, de estado social de derecho, de bienestar social, exige volcar la mirada hacia un proceso de corresponsabilidad; exige enfoques diferentes, máxime cuando la responsabilidad no recae en el ente estatal sino que se convierte en un proceso participativo y descentralizado, que busca mejorar las condiciones de vida de la población.

La formulación de una política contiene elementos prescriptivos y normativos, los cuales buscan el logro de una realidad deseada; no obstante, las políticas públicas se establecen con el marco de los planes de desarrollo, y si bien, el discurso del desarrollo lleva al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, también esconde la búsqueda de control desde no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional. (Mejía, 2012, 157).

Lo anterior conlleva a pensar en los acuerdos y tratados internacionales que ratifica un país, en miras al reconocimiento de los derechos de la población (en el caso niños, niñas y adolescentes) que has sido mirada históricamente desde la doctrina de la situación irregular, y que hoy obliga al estado a garantizarles sus derechos, bajo el criterio de universalidad y concebirlos como sujetos de derechos y responsabilidades.

Si bien, el Estado Social de Derecho en Colombia se establece como una posibilidad en el que las políticas públicas se suscriben como facilitadoras de los procesos de las garantías constitucionales, el recurso de acción de tutela se presenta como alternativa legitimada por un grueso de la población para que se garanticen sus derechos, situación que pone en entredicho los alcances de estas políticas en el país.

## **Política pública de Infancia y Adolescencia en Medellín**

La ciudad de Medellín para enfrentar su proceso de transformación y dar respuesta a las innumerables problemáticas que presenta por ser una de las grandes urbes de país que actualmente cuenta con 2.464.322 habitantes, según proyección del DANE para el 2015, ha ido buscando la aplicación de políticas públicas de acuerdo a los grupos poblacionales más vulnerables, dentro de dichos grupos se encuentra la infancia y la adolescencia en quienes se centrará dicho análisis.

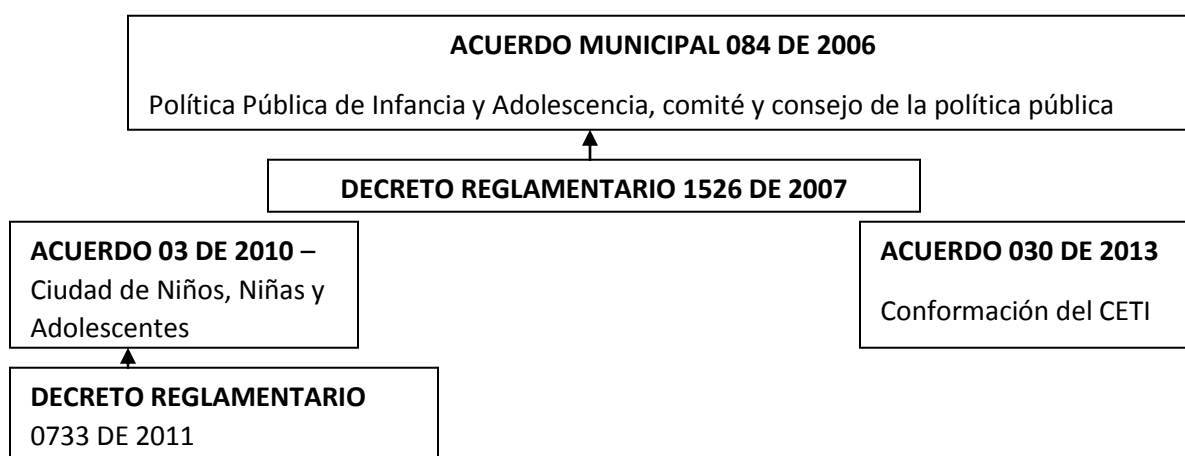
A partir del año 2006 con la vigencia de la Ley 1098 de Infancia y Adolescencia, y otras directrices normativas a nivel nacional como: la directiva de la Procuraduría frente al control preventivo del ministerio público para la vigilancia de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las diferentes resoluciones del año 2007 emitidas por la dirección general del ICBF, que aprueban los lineamientos técnicos para el marco general y orientaciones de las políticas públicas y planes territoriales en materia de infancia y adolescencia, lineamientos técnicos para Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD, hogares Gestores y Centros de Emergencia, el Decreto 4840 de 2007 el cual crea, orienta y pone en función las comisarías de familia, la ley 1142 de 2007 que establece medidas de prevención y represión de la actividad delictiva y la ley 1146 de 2007 que expide normas para la prevención de la violencia sexual. Medellín a su vez reglamenta la política pública de Infancia y Adolescencia por medio del acuerdo 084 de 2006, expide normas que buscan proteger a dicha población como lo son el acuerdo 197 de 2006 el cual expide normas sobre el maltrato infantil en la ciudad, el decreto 1063 de 2006 que crea el Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, acuerdo 252 de 2006 por medio del cual se implementa el programa de madres

canguro, el acuerdo 09 de 2006 que establece política pública para la atención y prevención de las violencias sexuales que afectan a las mujeres, niños y niñas de la ciudad, el acuerdo 76 de 2006 plan estratégico de Desarrollo Juvenil, acuerdo 13 de 2007 que establece la semana de la juventud y el acuerdo 1526 de 2007 que reglamenta el acuerdo municipal 084 de 2006 y crea el Consejo de política de infancia y adolescencia en la ciudad de Medellín.

A fin de enfrentar dichos retos como gran metrópoli y dar respuestas paulatinas y eficaces a los problemas sociales que enfrenta, Medellín se pone a la vanguardia del nivel nacional por medio de sus acuerdos y decretos, los que posibilitan la garantía de derechos y la protección a los niños, niñas y adolescentes.

Medellín cuenta desde entonces con un espacio de coordinación de acciones de diferentes actores públicos y privados que trabajan en el campo del desarrollo social y humano. Se trata del Consejo Municipal de Política Social para la Equidad de Medellín (COMPSE), organismo asesor y de consulta de la administración en temas de políticas sociales con enfoque de derechos y de atención diferenciada a la población.

Esta conquista, es el resultado de procesos de movilización social y actuaciones propias de otras administraciones quienes a través de sus esfuerzos significativos propenden por implementar una herramienta que perdure en el tiempo y garantista de derechos y mejore la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes.



Es así como la política de infancia y adolescencia de la ciudad de Medellín esta normatizada por el acuerdo 084 de 2006 y reglamentada por el decreto 1526 de 2007, a su vez por medio de la creación de de la política pública se establecen otros dos espacios que son significativos dentro de este marco, la ciudad de Niños, Niñas y Adolescentes y el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil – CETI.

Los propósitos que están establecidos para la política pública son:

- Diagnosticar focalizar y analizar la situación actual de los niños, niñas y adolescentes en el municipio.
- Diseñar estrategias para lograr el pleno desarrollo integral de la niñez y la adolescencia en el marco de la protección integral y garantía de derechos.
- Coordinar las acciones y asignación y movilización de los recursos para los fines propuestos en la política pública de protección integral de la infancia y adolescencia.
- Realizar actividades de control y seguimiento de los resultados de la política pública.

Contiene los siguientes lineamientos:

- Promoción y divulgación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para su reconocimiento como sujetos/as de derechos.
- La garantía y cumplimiento de los derechos reconocidos para estos/as, en especial los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.
- La prevención de la amenaza y vulneración de sus derechos.

- El impulso y la gestión para que sus derechos sean restablecidos por parte de las autoridades municipales y las autoridades de orden nacional y departamental.

Además de estos elementos el acuerdo que normatiza la política pública contiene la conformación del Consejo de Política Pública de Infancia y Adolescencia, quien es el ente encargado de establecer y evaluar las directrices de la política pública de atención a la infancia y la adolescencia en el marco de la ley de infancia y adolescencia y demás normatividades nacionales e internacionales. Dicho Consejo es presidido por el alcalde o alcaldesa municipal y está conformado por: secretarías de salud, educación, cultura ciudadana y gobierno; el INDER, niños, niñas y adolescentes, Consejo municipal, ICBF, ministerio de la protección social, policía metropolitana, ONG'S.

También pueden participar en el Consejo personas representantes de instituciones públicas y privadas que tengan interés, conocimiento, experiencia, en la atención y protección integral a dicha población.

Las funciones del Consejo son las que se relacionan a continuación:

- Coordinar y orientar el diseño de las políticas públicas dirigidas a garantizar en forma efectiva los derechos humanos, de la niñez y la adolescencia, conforme a las estipulaciones nacionales e internacionales que existen al respecto.
- Actuar como instancia de dirección y coordinación entre administración municipal y las entidades públicas del orden nacional y departamental en los temas concernientes a la calidad de vida y satisfacción de las necesidades de la infancia y la adolescencia.
- Promover la difusión y garantía del ejercicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el Municipio de Medellín.

- Ordenar y evaluar la realización de diagnósticos y análisis con el fin de proponer las medidas necesarias para que se garantice la plena vigencia de los derechos de la infancia y la adolescencia.
- Establecer estrategias y procedimientos para que la niñez y la adolescencia participen en el diseño, ejecución y evaluación del Plan que desarrolla la política de atención a la infancia y adolescencia en el municipio de Medellín.
- Revisar como mínimo trimestralmente el desarrollo del cumplimiento del Plan y establecer los correctivos a través de las recomendaciones que considere pertinentes. (Acuerdo 084 Consejo de Medellín, 2006, p 3).

El acuerdo contempla también la conformación del comité técnico interinstitucional de política pública de infancia y adolescencia,

Creado para la elaboración implementación y evaluación de la Política Pública de Protección y Atención integral a la infancia y adolescencia en el municipio de Medellín, el cual estará integrado con un delegado o delegada designado o designada en forma permanente por las dependencias, e instituciones que hacen parte del Consejo de política de infancia y Adolescencia. Además harán parte de este comité una persona representante por cada una de las acciones que desarrollan las instituciones: promoción y difusión (1), prevención (1), atención (1), investigación (1) y defensa y restablecimiento de derechos (1)” (Acuerdo 084 Consejo de Medellín, de 2006, p 4).

Y cuyas funciones son:

- Generar los escenarios conceptuales y programáticos para que se efectúe la interlocución y coordinación entre las entidades públicas, las organizaciones privadas y los demás estamentos de la sociedad.
- Elaborar y presentar ante el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia un plan anual de actividades que desarrolle la Política Pública para la protección y Atención a la Infancia y Adolescencia, incluyendo su respectivo presupuesto.
- Estudiar, analizar y recomendar ante el Consejo de política social las propuestas que para el desarrollo operativo, presenten las diferentes instituciones y organizaciones relacionadas con los distintos componentes de la Política Pública de Protección y Atención integral a la Infancia y a la adolescencia.
- Hacer seguimiento a las acciones que materializan en la práctica las decisiones tomadas por el Consejo Municipal de Política de Infancia y adolescencia de Medellín, en la aplicación de la Política pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y la adolescencia y a otras políticas locales, departamentales y nacionales sobre infancia y adolescencia, reportando informes al Consejo de Política de Infancia y Adolescencia.
- Plantear las líneas de acción que deban ser incluidas en los diferentes programas, proyectos y actividades que se ejecuten en el desarrollo de la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y adolescencia, observando los principios de la protección integral, prevalencia de los derechos e interés superior de la infancia y la adolescencia.
- Coordinar los procedimientos y acciones tendientes a garantizar la participación de los niños, niñas y adolescentes en el diseño, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que conforman la política.

- Realizar un seguimiento permanente a los resultados de los diagnósticos sobre la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en el municipio de Medellín, presentando las conclusiones de las mismas, a las reuniones del Consejo de política de infancia y adolescencia y semestralmente a la comunidad en general. (Acuerdo 084 Consejo de Medellín, 2006, p 4 -5).

Para implementar dicha política se deben tener en cuenta tres componentes que son fundamentales para la atención y protección a los niños, niñas y adolescentes: el primer componente son los niños, niñas y adolescentes como protagonistas de la política y como sujetos de derechos, como segundo componente esta la familia quienes se convierten en el entorno protector de éstos y en protegidas por el Estado y por último está el entorno social en el cual se gestan las redes y el fortalecimiento de las mismas a fin de sensibilizarlas frente a la atención y protección de niños, niñas y adolescentes-, este último componente es de gran importancia en la ejecución de la política pública y en el seguimiento de la misma, también es la sociedad veedora, promotora, reguladora y fortalecedora de todas y cada una de las acciones tendientes al proceso de atención de niños, niñas y adolescentes en el proceso de la garantía de sus derechos.

## **Hallazgos**

El acceso general a la información dentro del proceso investigativo se convierte en parte fundamental para lograr el objetivo de la misma, es de anotar, que no siempre la información obtenida es garante de la consecución de los resultados deseados. En este caso concreto esta fue una de las dificultades más significativas para el ejercicio académico, debido a que no se encontraron registros ordenados, articulados y recientes de las instituciones que trabajan con los niños, niñas y adolescente de la Ciudad, se accede a la información de la red, que en la mayoría de las ocasiones esta desactualizada y cuando se encuentra se habla de la ejecución de algún programa o proyecto específico.

Se identifica también como dificultad la falta de disposición y compromiso de las personas que tienen la información dentro de las instituciones, ya que el contacto con ellos se obstaculiza debido a múltiples factores, lo que da cuenta de una información centralizada en personas y no en procesos sistemáticos de las instituciones que permita que cualquier persona, funcionario o profesional pueda dar cuenta de lo que se le solicita.

Esta situación se hace visible en algunos acercamientos programados dentro del ejercicio investigativo, en el caso concreto las reuniones programadas con la Procuraduría Delegada para asuntos de familia, con quien en repetidas ocasiones se concertaron encuentros los cuales no fueron efectivos, y no hubo posibilidad de acceder a los informes de dicha institución.

Situación que también se presentó con un actor clave, erudito en el tema, no obstante, éste propicia la participación del equipo en otro tipo de espacios que permiten el hallazgo de

información valiosa, como lo es hacer enlaces con actores estratégicos miembros del Comité y del Consejo de Política Pública de Infancia y Adolescencia.

Si bien estas fueron algunas de las dificultades encontradas a lo largo de este ejercicio académico e investigativo, es importante anotar que una de las instituciones focalizadas en las diferentes matrices y de importante participación en el Comité de Política Pública de Infancia y Adolescencia, específicamente en el tema de adopciones, PAN, ha estado alejada de la participación en el mismo, debido a que refieren que el Comité ha sido un espacio cambiante, en el cual los procesos han sido fracturados, y estas rupturas han afectado la participación de instituciones con trayectoria y experiencia en el tema de infancia y adolescencia de la ciudad de Medellín, ya que, tras los procesos de cambio no reanudan efectivamente la comunicación con estas instituciones, lo que, según Patricia Espinoza, de la institución PAN, sesga los procesos que se adelantan en un ente tan importante para la ciudad, en materia de infancia y adolescencia como lo es el Comité.

Esto se pudo observar en la participación que tuvo el equipo en los espacios del Comité y del Consejo, en los cuales la intervención de las instituciones, incluso en las que dicen estar articuladas, no se evidencia de manera tangible, haciendo casi al ente administrativo de la ciudad, como único representante en estos espacios, perdiéndose así aportes significativos de los diferentes entes que trabajan por la niñez y la adolescencia de manera comprometida y permanente.

La buena política es una de las actividades más nobles de la sociedad. Es el arte de construir acuerdos. Acuerdos en torno a los grandes objetivos que convienen a todos y acerca de los esfuerzos que cada quien debe hacer para poder lograrlos. La política es, por tanto, motor del progreso y la cohesión de las comunidades. (Departamento Nacional de Planeación, 2007,7).

A partir de la anterior citación, la visión que queda del análisis realizado a la política pública es que ésta no es un proceso de ciudad sino un proceso administrativo, debido a que son las diferentes secretarías las que conocen de la misma y tienen mayor participación en los diferentes espacios que la componen (Consejo y Comité de la política pública) y no la población en general. La misma participación de las personas en los espacios como el Comité y el Consejo de política pública deja ver la concentración de la administración municipal; si bien está establecido quienes son las personas que conforman tanto Consejo como Comité dentro del acuerdo, se puede observar que la población no está enterada de lo que de allí se ha venido realizando y que es mínima la participación de organizaciones sociales y población civil; quienes lo hacen se debe al vínculo que tienen con algún proceso de la administración, ejemplo de ello es el caso de los niños que pertenecen a los laboratorios de ciudad de niños, niñas y adolescentes y que son los que participan del Consejo de la política pública, también el caso de la corporación Educativa COMBOS quien es la que opera el modelo de ciudad de niños, niñas y adolescentes – construyendo entornos protectores, lo que se realiza desde la pedagogía vivencial como fortaleza de dicha Institución.

Lo que quiere decir, que esto responde a unos intereses particulares y no de la población civil quien debería ser la más beneficiada, sino de los políticos de turno y sus propuestas

administrativas; lo que se ve reflejado en la adjudicación de contratos a las instituciones, que por empatía con dichos políticos, desarrollan los programas y proyectos.

Las políticas públicas no solo deben ser eficaces respondiendo al enfoque de derechos, también deben incluir la participación democrática como posibilidad de la gobernabilidad de las administraciones. Es por ello que se observa que en Medellín la Política Pública de Infancia y Adolescencia está marcada por la participación solo de las directivas o representantes de las diferentes secretarías y el protagonismo no está centrado en las innumerables instituciones que en Medellín trabajan con y por los niños, niñas y adolescentes, lo que quiere decir que, esas instituciones que hacen presencia en Medellín no están articuladas entre sí y desconocen procesos colectivos como la política pública o que dicho proceso se concentra en los intereses de unos pocos y no propende por el bienestar de la población objeto en el caso específico los niños, niñas y adolescentes.

La aplicación apropiada de políticas públicas exige en el escenario político, la visualización de objetivos tendientes a la generación, coordinación y articulación de proyectos y programas que realmente propendan por la protección de los derechos de los Niños y no precisamente respondan a los intereses particulares de los gobernantes de turno; la gestión interinstitucional debe orientar procesos eficaces de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas, las cuales exigen un diálogo permanente entre administración y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en pro de la solución de las problemáticas que emergen y las que históricamente han estado presentes, exige también un consenso transversalizado con las diferentes instituciones, participación con visiones concertadas sobre las

metas y objetivos afines con la realidad de los niños niñas y adolescentes y no a aplicados a problemáticas que generen más boom publicitario y por ende cautiven a adeptos políticos.

En Medellín, a pesar de los grandes esfuerzos para la aplicación de acciones frente a la política pública de infancia y adolescencia, se percibe una debilidad en los procesos de articulación interinstitucional, lo que se debe al desconocimiento en general de las Instituciones y de la sociedad de lo que es una política pública y lo que implica para una ciudad tenerla, también a que históricamente se le ha delegado a unos pocos la satisfacción de las necesidades de la sociedad y la resolución de los problemas han quedado en manos de los políticos y de sus propuestas administrativas, esto deja ver los vacíos que hay para la atención integral de la población, ya que son muchos los que trabajan por niños, niñas y adolescentes algunos de manera individual y otros por medio de instituciones, pero a la hora de integrar los saberes y fortalezas de dicho trabajo aparecen los mismos, con las mismas propuestas que se han ido desarrollando, o a partir de las problemáticas que afloran en la ciudad, un ejemplo de esto es el tema de adopciones o la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes que se ha dado por mucho tiempo, y que solo se reconoce como tal cuando se presenta una situación anómala frente al tema, sin dejar de un lado que se ha trabajado más desde la atención que desde la prevención y la garantía de los derechos, debido a que se implementan modelos de atención no acordes a la situación inmediata que presentan los niños, niñas y adolescentes y que, lo que ocasiona son retrocesos en los procesos y vulneración de sus derechos, que si bien están consagrados en la constitución política, se deben exigir por medio de tutelas u otros mecanismos que ofrece la ley para poder que se garanticen.

Estas situaciones dejan ver las dificultades para que haya una verdadera articulación Estado – Sociedad, que aunque si bien se habla mucho de ella a la hora de revisar los resultados se encuentra que los avances son mínimos, por lo que se hace necesario e indispensable diseñar un plan de articulación y comunicación tendiente a generar promoción y conocimiento de las diferentes instituciones, de sus programas y proyectos que trabajan por los niños niñas y adolescentes y generar así acciones en aras al fortalecimiento del trabajo en vía de derechos para dicha población.

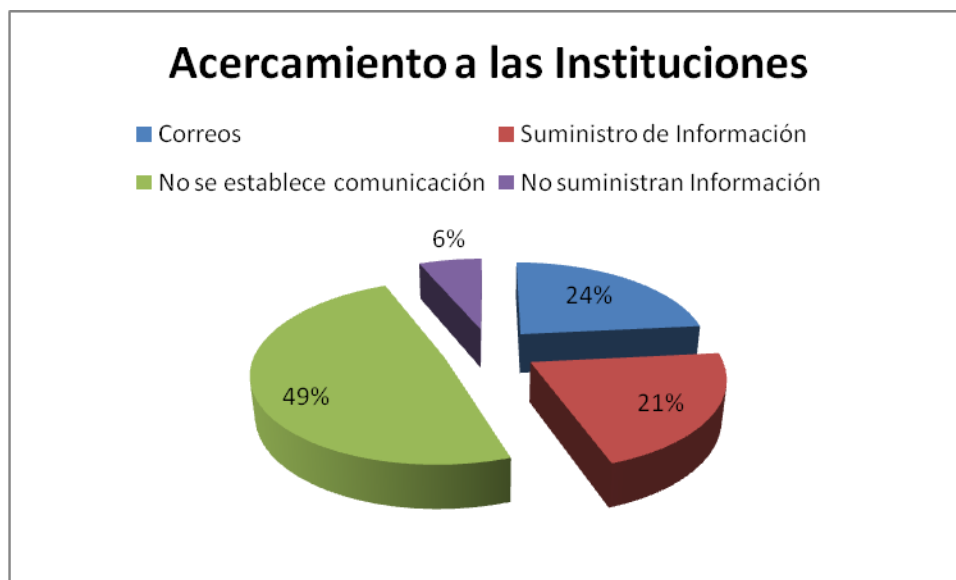
También se observa dentro del ejercicio académico que la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín tiene muchos vacíos frente a lo que esta implica, coordinación, articulación, democratización, participación, empoderamiento de las comunidades, relaciones de horizontalidad y no verticales e inclusión. Lo que se ve está lejos de ser un ejercicio democrático pensado con y para beneficio de la población, sino al contrario la reproducción de un sistema burócrata que no ha propiciado adecuados procesos de articulación interinstitucional a pesar de la cantidad de instituciones que trabajan por la infancia y la adolescencia en la ciudad. Si esto se diera, los resultados serían más óptimos, los recursos estarían mejor distribuidos y habría mayor impacto en la población; ya que la política pública busca la descentralización de las funciones públicas y la participación democrática, busca mecanismos para concertar intereses, mediarlos a través de acciones negociadoras y revertirlos en planes, programas y proyectos de acuerdo a las experiencias de trabajo de cada una de las instituciones.

En aras del principio constitucional de la corresponsabilidad se hace necesarios hacer un diagnóstico social de inversión tanto de las organizaciones no gubernamentales, como de las

empresas que están interesadas (a través de proceso de responsabilidad social empresarial) en el trabajo y apoyo de los niños niñas y adolescentes.

La ciudad cuenta con un número significativo de instituciones que han ido trabajado aisladamente y que muchas de ellas no conocen sobre la Política Pública de Infancia y Adolescencia, en el ejercicio académico se realizó un mapeo inicial sobre las cuatro categorías o ejes de derecho que arrojó un total de 47 Instituciones todas ellas con su misión orientada a la atención de ésta población, de este ejercicio se encontró que de acuerdo a la categorización realizada inicialmente 3 Instituciones trabajan en el marco de los cuatro ejes de derecho una de ellas es Ximena Rico que es uno de los operadores de la política pública de primera infancia y que en lo que se pudo observar no tienen mucha información sobre la política pública de infancia y adolescencia del municipio, la otra es la Corporación Educativa COMBOS que opera el modelo de ciudad de Niños, Niñas y adolescentes a partir del acuerdo 3 del 2010 y la otra es la Alcaldía de Medellín que transversaliza los procesos de la Ciudad, 3 instituciones se encuentran en tres ejes de derecho (Protección, Vida y supervivencia y Educación y Desarrollo) Corporación Cariño, Corporación Hogar e Institución de Capacitación Los Álamos, y 5 entidades en dos de los ejes de derecho (Protección y Educación y Desarrollo) Casa Hogar Mamá Margarita, COMFENALCO (casa de la Lectura Infantil), Corporación CEDESIS, Fundación Golondrinas y Fundación Poder Joven.

Este ejercicio se realizó con base a la trayectoria profesional, al reconocimiento y la experiencia que tienen las Instituciones en el medio y a la apuesta que tienen frente a las problemáticas de la niñez y la adolescencia, sin embargo al momento de validar la información y realizar algunos acercamientos los resultados son los siguientes:



Con el 49% de las Instituciones no se logró establecer comunicación, lo que equivale a 23 de las 47 Instituciones focalizadas, dicha situación se dio porque no contestaron a las llamadas realizadas las cuales se repitieron en varias ocasiones; otro de los hallazgos fue que al 24% de las Instituciones se les envió correos electrónicos en vista de que no se logró contacto ni telefónico ni personal, correos que no fueron respondidos; dicho porcentaje equivale a 11 Organizaciones, el tercer hallazgo es que el 21% de las Instituciones suministraron la información, dentro de este porcentaje se encontraron instituciones que manifestaron no participar directamente de los espacios de articulación de la política pública de Infancia y Adolescencia, sino a través del o la representante de la FAONG y finalmente se encuentra que el 6% de las Instituciones que equivalen a 3 no suministraron ningún tipo de información, es decir, contestaron las llamadas pero quien lo hacía, expresaba no saber del tema y tampoco de a quien remitir de la institución.

Con esto se puede visualizar que el conocimiento de la política pública es muy bajo por parte de las instituciones que se encuentran presentes en la Ciudad de Medellín, sin desconocer que su trabajo está dirigido y enmarcado en procesos ideológicos de la atención a la niñez y la

adolescencia, en cuyo tema se han convertido expertos gracias a la práctica, a la convicción, experticia y dedicación con la cual llevan a cabo su misión. Frente a las instituciones que sí suministran la información se denota una participación pasiva dentro de los espacios como Consejo y Comité de la política pública.

En la línea de los hallazgos, se encuentra que de 47 entidades focalizadas inicialmente, solo 20 coinciden con las Instituciones que se articulan con la política pública según información suministrada por la Trabajadora Social Susy Hinestroza, quien por medio de su trayectoria en el tema facilita la depuración y mapeo definitivo que arroja que el total de instituciones participantes y que se articulan con la política son 31, 11 de ellas no habían sido identificadas y reconocidas en el ejercicio inicial, y corresponden a Instituciones de carácter investigativo como: la Universidad de Antioquia – Facultad de Salud Pública y La Universidad CES; organizaciones como RED PAPAZ, FAONG y Juntos Construyendo Futuro; Instituciones como IPSI Y E.S.E CARISMA que trabajan en el tema de la prevención del consumo sustancias psicoactivas; en el tema de erradicación del trabajo Infantil se encuentran la Central Unitaria de Trabajadores – CUT, La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI antes conocida como Asociación Nacional de Industriales, FENALCO y COMFAMA.

Según la administración municipal la participación y la invitación en los espacios de la política pública (Consejo y Comité) es abierta, hay un acompañamiento articulado pero cuando se trabaja un tema puntual o de acuerdo a la necesidad que ve el Comité, es decir, dentro del trabajo que realiza el Comité se ha ido dando una priorización de temas a trabajar y a raíz de esto es que se da la participación de las personas e Instituciones en este espacio, para el año 2014 se le dio mucha fuerza a los temas de adopciones, trabajo infantil, reclutamiento y plan decenal, sin

embargo, esto va en contravía de lo que se plantea dentro del acuerdo que es la elaboración, implementación y evaluación de la Política Pública de Protección y Atención integral a la Infancia y Adolescencia en el municipio de Medellín, y no de las problemáticas que van emergiendo ya que estas deben estar previstas en el plan de atención, es claro también que el Comité es autónomo en la construcción del reglamento interno y esto les posibilita moverse de acuerdo a sus prioridades.

Si bien se habla de una participación abierta, en el ejercicio se evidencia que hay falencias en la convocatoria y asistencia de las 31 Instituciones que, se suponen, se articulan a la política pública, una de ellas es que la administración municipal y las secretarías son los más visibles en estos espacios, es decir, si van 5 representantes por las secretarías a las reuniones del Comité está yendo una sola entidad, entonces que está pasando con las otras 30?

También hay falencias por parte de las instituciones, que si bien no se articulan con la política pública, desarrollan acciones en pro de la infancia y la adolescencia y desconocen del proceso de ciudad como lo es la política pública.

Una de las líneas de trabajo en el análisis es la articulación de las Instituciones con la política pública en un periodo determinado 2012 – 2014, dentro del ejercicio de mapeo de las mismas se encuentra como debilidad que realizar el análisis por años es complejo debido a la poca información que suministran las entidades. No obstante, en la matriz definitiva se encuentran como punto de convergencia de las instituciones la participación de ellas dentro en el Comité y el Consejo, el trabajo en los temas de adopción, erradicación del trabajo infantil, Explotación

Sexual y Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, ciudad de Niños, Niñas y Adolescentes y la investigación, que son los que posibilitan que ellas se articulen con la política pública.

La política pública es, en consecuencia, una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales para lograrlos. No es un documento. Es una imagen de lo que puede y debe lograrse, que todos compartimos y que por esa razón nos mueve a todos. Es lo que la gente cree, sueña construir y está dispuesta a esforzarse para lograr. (Departamento Nacional de Planeación, 2007,7).

Y, que como conciencia colectiva se deben integrar todos los actores que intervienen en la ciudad, independientemente de los objetivos, ideologías, de las misiones o visiones políticas, porque finalmente son las problemáticas, los derechos, la atención y la protección las que debe convocar a un trabajo mancomunado en pro de la garantía del principio del interés superior del niño.

## REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín (2014). Ciudad para la Vida, rendición de cuentas para la ciudadanía. Edición número 11. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://42eecd39c10c1acbfa06e04587c820aa>
- Bedregal, P., y Torres, A. (2013). Chile crece contigo: el desafío de crear políticas públicas intersectoriales. *Instituto de políticas públicas facultad de economía y empresas Universidad Diego Portales.* (19), 1-8. Recuperado de [http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/376/Chile\\_Crece\\_Contigo\\_el\\_desafio\\_de\\_crear\\_\\_politicas\\_publicas\\_intersectoriales.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/376/Chile_Crece_Contigo_el_desafio_de_crear__politicas_publicas_intersectoriales.pdf)
- Constitución Política de Colombia 1991
- Departamento Nacional de Planeación. (2007) Marcos para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio - guía para alcaldes. Recuperado de <http://www.cinde.org.co/PDF/Marco%20politicas%20y%20planeacion%20dillo%20infancia%20y%20adolescencia.pdf>
- Espinoza, P. (entrevista 20 de Noviembre de 2014, Sede PAN) Jefe de Investigación y Comunicación. Institución PAN
- Hinestroza Susy, (entrevista 14 de Noviembre de 2014, Universidad Luis Amigó 6:00pm) Profesional para el seguimiento y acompañamiento de la política pública de Infancia y Adolescencia. *Convenio CINDE – Unidad de Niñez*

- Mejía, J. (2012) Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta polit*, 2(3) 141 -167. Recuperado de <http://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1392>.
- Observatorio de niñez del municipio de Medellín: un proyecto de ciudad. El interés superior del niño y la niña. Proceso: mapeo de relaciones inter organizacionales que trabajan con la niñez en Medellín. (2006). Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/sistema.pdf>
- Tapella, E. (20011) *El mapeo de actores claves*. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina. Recuperado de <http://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>
- UNICEF (2007). *Convención de los derechos del niño*. Recuperado de [http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30177.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30177.html)
- Zuluaga, L. (2010) *Formulación de la Política Pública: plan de Acción integral a la Infancia y la Adolescencia en la Ciudad de Medellín*. Medellín, Colombia.
- Zurbringgen, C. (2003) *Las redes de política pública. Una revisión teórica*. Montevideo, Uruguay. Recuperado de [http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbringgen\\_redes\\_politicaspUBLICAS.pdf](http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbringgen_redes_politicaspUBLICAS.pdf)

**ANEXOS**

Se adjunta en documento aparte.