



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

La política pública de protección para niños, niñas y adolescentes en Colombia y el desarrollo humano de los jóvenes egresados de protección: el caso de Cali, Colombia en el período 2006 – 2016

Tesista: Carolina Escobar Victoria

Director/a de Tesis: Bairon Otálvaro Marín

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 8 de Junio de 2020

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Maestría en Desarrollo Humano

CONTENIDO

<i>INTRODUCCIÓN</i>	<i>1</i>
<i>1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</i>	<i>2</i>
<i>2. ESTADO DE LA CUESTIÓN</i>	<i>5</i>
<i>3. OBJETIVOS</i>	<i>11</i>
<i>4. CONSIDERACIONES TEÓRICAS</i>	<i>11</i>
<i>5. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS</i>	<i>20</i>
<i>6. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN</i>	<i>25</i>
<i>7. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN</i>	<i>29</i>
<i>8. REFLEXIÓN FINAL</i>	<i>50</i>
<i>9. BIBLIOGRAFÍA</i>	<i>55</i>

INTRODUCCIÓN

Esta tesis tiene el objetivo de establecer una relación entre la implementación de la política de protección en Colombia y las capacidades educativas y laborales que los jóvenes egresados de protección generan para alcanzar la vida que quieren y desean, como lo plantea el enfoque del desarrollo humano. El marco temporal de este estudio responde a la década 2006 – 2016 y se sitúa en Santiago de Cali, Colombia, por razones descritas más adelante.

El capítulo uno plantea el problema de investigación, la pertinencia de esta temática para la sociedad colombiana y las preguntas e hipótesis que guiaron el estudio. El segundo capítulo presenta el estado de la cuestión construido a través de una revisión bibliográfica de las fuentes internacionales y nacionales sobre las problemáticas de la población bajo protección del Estado, la preparación para el egreso y los egresados de los sistemas de protección.

A su vez, el capítulo tres presenta los objetivos general y específicos de este estudio. El cuarto capítulo plantea las consideraciones teóricas en clave de desarrollo humano y de políticas públicas que sirvieron como marco de interpretación y análisis de los resultados. El capítulo cinco hace una descripción del método y de las técnicas de investigación utilizadas con los diferentes actores de este estudio: jóvenes, organizaciones y profesionales ejecutores de la política de protección en Colombia.

En el capítulo seis se hace una breve contextualización sobre la estructura del sistema de protección en Colombia y las modalidades que existen para abordar medidas públicas en torno al tema. El capítulo siete describe los resultados estructurados en tres bloques relacionados directamente con los objetivos específicos del estudio. El último capítulo, plantea una reflexión final como respuesta a la pregunta central y a las hipótesis planteadas para orientar el estudio, fundamentalmente en clave del desarrollo humano desde el enfoque de capacidades.

Agradezco a mi tutor Bairón Otálvaro por su lectura, orientación y aportes para el logro de esta tesis. A los jóvenes egresados de protección que compartieron su historias y reflexiones de vida. En especial, debo un reconocimiento a la Asociación Colombiana de Egresados de Protección Estatal - ASCEP por acompañar, leer y validar este estudio, sin su ayuda no hubiese logrado vincularme a los espacios y con los actores a los cuales consultamos en este estudio. Realmente este fue un trabajo conjunto con el que esperamos cubrir una sobrevista del proceso de egreso de protección y una invitación a seguir estudiando esta problemática en Colombia.

1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Las políticas para la niñez y adolescencia en Colombia tienen el propósito de garantizar el ejercicio de los derechos y el pleno desarrollo de los niños, niñas y jóvenes (NNJ) en el seno de la familia y su comunidad. Sin embargo, entre los años 2011 y 2016, a causa de situaciones de maltrato, abuso sexual, trabajo infantil o situación de calle, ingresaron 10496¹ NNJ a los programas de protección y restablecimiento de derechos que existen en el departamento del Valle del Cauca. A través de las acciones que se realizan en estos programas y los apoyos que les brinden, los NNJ pueden definir qué quieren ser y hacer en sus vidas, por eso, si existe una política llamada a pensar en un enfoque de desarrollo humano, es la de protección a la niñez y la juventud.

En Colombia, la única autoridad administrativa competente para la protección de los niños, niñas y adolescentes es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el cual tiene la facultad de adoptar cualquier medida que se considere idónea para prevenir y garantizar los derechos constitucionales de la infancia y la adolescencia. Las medidas que toma tienen un carácter provisional o definitivo y el cese de la medida de protección se define con el reingreso a la familia de origen, por la adopción o la salida de los jóvenes a la vida independiente cuando son adultos.

Frente a los egresos por mayoría de edad, sólo desde el año 2010, el ICBF tiene programas diferenciados para apoyar la transición a la vida adulta de los jóvenes que cumplieron 18 años dentro de un programa de protección, y para ello, incorporaron acciones con énfasis fundamental en el acceso a la educación superior o a la formación

¹ Estimación realizada a partir de los datos del Observatorio de Niñez del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

técnica y tecnológica. De acuerdo a lo anterior, esta tesis busca establecer una relación entre la implementación de la política de protección en Colombia y el logro de las capacidades educativas y laborales que permitirían a los jóvenes que, al año 2018, habían crecido bajo el cuidado del Estado hasta su mayoría de edad (18 años) o hasta que cumplieron con los requisitos para egresar como adultos independientes (ICBF, 2018), alcanzar la vida que quieren y desean, como en esencia lo propone el enfoque del desarrollo humano.

De acuerdo a la investigación Más Derechos, Más Autonomía (Unicef – Doncel, 2019), realizada en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú, no existen datos o estadísticas sobre el proceso de egreso de protección ni sobre las trayectorias de vida posteriores al egreso, no están presentes en los reportes de gestión del Estado, ya que el egreso no es parte del proceso de gestión de la información a nivel institucional en ninguno de estos países. Esta condición limita la realización de caracterizaciones o la construcción de estudios sobre el egreso de protección, porque no existe información pública al respecto. Algunos de los hallazgos de corte cualitativo de esta investigación con una muestra de jóvenes en proceso de egreso y egresados de protección, revela que la experiencia de salida del sistema de protección se vive, en general, como un corte abrupto y con vacíos angustiantes como: la falta de ahorros, falta de experiencia laboral, falta de información sobre servicios disponibles, falta de redes socioafectivas, falta de proyectos personales (Unicef – Doncel, 2019; pág 83).

Estos datos de América Latina sugieren que los jóvenes que pasan por el sistema de protección deben asumir diversos retos cuando llegan a la edad adulta, tales como: completar su educación, encontrar vivienda, buscar un trabajo, construir redes de apoyo y una vida por sí mismos; pero el apoyo del Estado colombiano una vez los jóvenes egresan es nulo. Esto implica asumir cambios sin un soporte institucional consolidado, pues si bien se han venido generando estrategias en Argentina, Colombia y Brasil para el acompañamiento en la transición de una institución de protección a la vida adulta, resultan ser escasas, fragmentadas y poco planificadas (Unicef – Doncel, 2019). Sumado a lo anterior, el término ‘egresado de protección’ no refiere a un grupo, ni una categoría reconocida socialmente, ni una condición para que un joven adulto que sale del sistema de protección pueda acceder a otros servicios sociales y de protección que son ofrecidos por el estado colombiano.

La situación para estos jóvenes puede agravarse si además se contextualiza el análisis en una ciudad como Cali en la que, adicional a la vulneración de derechos en la familia, se le suman otras problemáticas para los jóvenes en general. De acuerdo a la Política Pública de Juventud del Municipio (2019), de los 603401 jóvenes, el 61% se encontraba entre los 18 y 25 años. A la población ubicada en este rango de edad le ha afectado negativamente varias situaciones: i) para el año 2018, representaban el 26,04% de los jóvenes registrados en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén, un instrumento que permite focalizar la población de mayor vulnerabilidad y que requiere del acceso a programas sociales; ii) la tasa de desempleo para el mes de agosto de 2018, en jóvenes entre los 18 y 24 años era del 24,9%, mientras el promedio municipal era de 12%; iii) sólo el 2% había tenido acceso a educación superior; y, iv) sin discriminar edades, en el 2017 el 33% de los casos de violencia familiar correspondían a la población joven y representaban el 56% de los 1169 homicidios reportados en Cali.

De acuerdo a estas consideraciones, cabe formular la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuáles son las relaciones entre en la implementación de la política pública de protección para niños, niñas y adolescentes y la generación de capacidades para el desarrollo humano, especialmente las de tipo educativo y laboral, en los jóvenes egresados de protección en Cali, Colombia?**

La pregunta plantea una relación causal entre la implementación de la política pública de protección y el desarrollo de capacidades desde el enfoque de desarrollo humano, haciendo énfasis en la educación y el empleo, que se han constituido en dos ejes fundamentales que se consideran indispensables para la preparación de los jóvenes frente a su vida independiente tras de salir del sistema de protección.

Analizar la situación de esta población desde la perspectiva del desarrollo humano, es importante, pues de acuerdo a estudios elaborados por Unicef y Doncel en Latinoamérica, Mark Stein en Europa y Ernesto Durán Strauch en Colombia, entre más tiempo haya pasado un joven fuera de su medio familiar o comunitario, especialmente en un medio institucional, las posibilidades para integrarse a la vida adulta y alcanzar

los objetivos que quieren y valoran, son menores en comparación a otros jóvenes que no tuvieron que afrontar la separación de sus medios de origen (familia o comunidad).

El marco temporal de este estudio, comprende el período 2006 – 2016, que corresponde a la primera década de implementación del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que rige la Política Pública colombiana de protección de niños, niñas y adolescentes. El estudio no tiene un alcance nacional ni puede ser generalizado a los 2143 jóvenes que han crecido en el sistema de protección colombiano para niños, niñas y adolescentes (ICBF, 2018), sino que se contextualiza en Cali, una ciudad sobre la cual ya se describieron previamente las difíciles condiciones que tienen los jóvenes en general, incluyendo a los egresados de protección, para su desarrollo humano.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Este apartado tiene el propósito de realizar una mirada sobre las investigaciones que se han realizado en diferentes contextos sobre las políticas de protección de niños, niñas y jóvenes, y sus resultados en diversos niveles. Los estudios que se han consultado revelan importantes antecedentes para el análisis en diversos países del mundo, las corrientes metodológicas y teóricas que se han abordado para estudiar la situación del egreso de protección y los aportes o limitaciones que tienen estas investigaciones si se revisan desde un enfoque del desarrollo humano como el que propone esta tesis.

Una primera preocupación que se evidencia en los estudios, es la relación que existe entre la institucionalización como medida de protección de los niños, niñas y adolescentes y su relación directa con la exclusión social. Ferrari, Couso, Cillero y Cantwell (2002), al comparar documentos históricos e informes oficiales de agencias de familia de Italia, España, Argentina, Chile y Uruguay, revelan una historia de los niños bajo protección que tiene tres rasgos en común: i) un primer momento (inicios del siglo XVIII hasta el siglo XX) donde se priorizan los medios institucionales (internados) como la forma más eficiente de atención ante la gran magnitud de la población huérfana tras las guerras mundiales; ii) una segunda etapa (segunda mitad del siglo XX), cuando se iniciaron los incipientes procesos de desinstitucionalización, gracias a la Convención

Internacional de los Derechos del Niño; y, iii) la tercera etapa, (desde inicios del siglo XXI a la actualidad), en la que los Estados inician políticas centradas en fortalecer a las familias y optar por los medios de protección, especialmente los institucionales, como el último recurso para los niños a quienes les han sido vulnerados sus derechos.

Este recorrido histórico muestra cómo los cambios en las políticas de protección tienen su origen fundamentalmente en la presión internacional por cambiar el paradigma tutelar de la infancia por el reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derechos. Bajo estas consideraciones, la institucionalización más que una medida de protección, sería una medida de aislamiento y exclusión, que lesionaba el derecho de los niños y niñas a tener una familia o una comunidad de acogida que les permitiera integrarse y educarse en sociedad.

En esta dirección, Festinger (1983) establece que si bien ha existido la exclusión social como resultado de políticas de protección como la institucionalización, esta solo es demostrable cuando se comparan las condiciones de vida de los jóvenes que han estado en protección y los jóvenes que estuvieron en sus familias. Este autor demuestra a través de análisis estadísticos de Inglaterra, que los jóvenes que fueron a un medio institucional, tuvieron más desventajas para acceder y tener avances en la educación, el empleo, la estabilidad emocional y la satisfacción con la vida, que aquellos jóvenes que compartieron con sus familias o comunidades un proceso de preparación para ser adultos (Citado en Stein, 1999, p. 3).

No obstante, Stein (1999) afirma que si bien hay diversos informes para sustentar los efectos negativos de la protección, no se cuentan a nivel europeo ni a nivel mundial con estadísticas significativas, estudios etnográficos o información suficiente para demostrarlos o demostrar cómo estos tienen una relación con las políticas y la acción gubernamental. Estos vacíos reafirman el gran aporte de Stein por acercarse a la problematización de la situación social de los jóvenes que han vivido bajo tutela del Estado, y a la vez, indica un campo inexplorado sobre los efectos de la protección en el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes.

Ferrari y Stein aportan elementos significativos para entender la institucionalización como medida de protección que genera desventajas en el acceso a oportunidades

igualitarias frente a otros jóvenes de su sociedad que sí crecieron en una familia o comunidad. En este sentido, la política pública de protección debería brindar los mecanismos suficientes para que aquellos que fueron institucionalizados, logren condiciones o capacidades para vivir en igualdad con cualquier otro miembro de la sociedad.

La preparación durante el proceso de protección, desde la mirada de Stein (1999 y 2005) tiene un papel clave para ayudar a los jóvenes a superar las desventajas sociales que los llevaron a protección y a las que podrían verse expuestos luego de terminar la tutela del Estado. En este sentido, la eficiencia de la política de protección debería medirse por la capacidad que tenga un joven para asumir los múltiples cambios que implica dejar la protección estatal: continuar la vida escolar, encontrar dónde vivir, empezar la vida laboral y contar con amigos y cualquier apoyo emocional que le permita seguir adelante.

Este hallazgo coincide con la investigación latinoamericana de Doncel, Flacso y Unicef (2015), que luego de analizar los procesos de transición de protección hacia la vida adulta independiente de 60 jóvenes en protección y egresados de las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Santiago del Estero y Chaco en Argentina, identificaron que los logros de los jóvenes en educación, vivienda, empleo y situación emocional, obedecen directamente al proceso de acompañamiento que tuvieron antes de terminar su período de institucionalización. Si por el contrario, el proceso no se realiza o no es suficiente para asumir una vida independiente, *“no solo constituye una vulneración del derecho a la adquisición progresiva de la autonomía (garantizado por el art. 5 de la CDN y el art. 3 de la Ley 26.061²), sino que tienen graves consecuencias en las trayectorias de los jóvenes dentro y fuera del sistema”* (p. 12).

Así, el aporte de Doncel, Flacso y Unicef (2015) contiene dos elementos importantes para acercarse al caso colombiano; por una parte, que la preparación para egresar no es una actividad optativa, sino que debe elevarse a un derecho amparado por la normativa nacional e internacional. Y por otra parte, la preparación para egresar tiene mayor efectividad cuando se orienta al desarrollo de herramientas para el

² CDN es la sigla para la Convención de los Derechos del Niño de 1989 y la Ley 26.061 hace referencia a la política de protección en Argentina.

autovalimiento (personal, social y comunitario) desde el inicio del período de protección y no al final del mismo.

En este sentido hay coincidencias con la autora colombiana Gómez (2012), pues ella sostiene que la transición de los jóvenes especialmente de un medio institucionalizado será más difícil, ya que dependen únicamente del acompañamiento y preparación que reciben durante su proceso de protección. De acuerdo a su investigación, específicamente con población próxima a egresar del departamento de Tolima (Colombia) bajo el programa *Preparación para la vida laboral y Productiva* creado en el año 2014, los resultados son deficientes en materia de la construcción de un perfil laboral acorde con las condiciones particulares de los institucionalizados y en coherencia con el mercado laboral, debido a la ausencia de parámetros claros y unificados para acompañar a los jóvenes. En consecuencia, la política de protección en Colombia no logra aportar de manera significativa a su inserción al mundo laboral, así que una vez egresan, los jóvenes tienen barreras significativas para generar los ingresos para vivir de manera autónoma (p. 73).

En esta vía se orienta el análisis de Strauch y Valoyes (2008) quienes se centran en el caso colombiano, pero en menor profundidad que el estudio de Gómez. Strauch y Valoyes hacen una revisión de las bases de datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, el organismo estatal para la protección de niños, niñas y jóvenes en Colombia, la realización de algunas entrevistas y grupos focales, logran caracterizar el perfil particular de los niños y niñas bajo protección en Colombia. En este estudio, se demuestra que los egresados de protección son un grupo con sentimientos de incertidumbre frente al futuro, con rasgos comunes como la soledad, el desarraigo y el aislamiento de la sociedad. De acuerdo a este autor, es una problemática importante en el contexto colombiano, si se considera que al comparar las estadísticas oficiales, un 7,8% del total de niños y niñas colombianos menores de 15 años, no viven con ninguno de los padres y deben ser acogidos por el Estado. Una tendencia creciente durante las últimas décadas en Colombia, a causa de los fenómenos de pobreza y conflicto armado que aumentan anualmente (p. 74 -75).

Además de los estudios de Gómez y de Strauch y Valoyes, en Colombia no se evidencian muchas investigaciones concretas sobre la situación de egreso de

protección de los jóvenes. Una de las pocas fuentes de información que se conoce sobre la vida de los jóvenes en su vida independiente, lo tiene de la Fundación Formación d' Futuros (FFF), una organización privada de la ciudad de Cali que cuenta con un programa de apoyo a esta población. En el informe de esta organización denominado Futuro de los Egresados de Protección en Colombia, se realiza el seguimiento a través de visitas y entrevistas a 39 egresados de protección mayoritariamente del medio institucional, apoyados por esta organización entre los años 2007 y 2010. De acuerdo al documento, todos los entrevistados una vez egresados, tuvieron dificultades para continuar con su educación en cualquier nivel, iniciar o sostener una vida laboral, contar con una vivienda estable, construir redes sociales o de apoyo y tener un nivel aceptable de satisfacción por su vida. No obstante, luego recibir acompañamiento personalizado para realizar un plan de vida concreto en estas áreas con esta Fundación, se incrementaron significativamente sus logros para ser adultos independientes (Formación de Futuros, 2011).

A pesar de los hallazgos significativos de Formación de Futuros, los resultados no han sido comparados con un grupo de control o con una población más amplia de jóvenes egresados que permita confirmar que los resultados positivos se relacionan directamente con el programa de la Fundación. Sin embargo, por la ausencia de datos de seguimiento por parte de las instituciones públicas y en especial del ICBF en Colombia, esta es una fuente importante de información, teniendo en cuenta que no se existen a nivel formal otros programas que trabajen con los jóvenes que están fuera del sistema de protección.

Los diferentes autores e investigaciones revisadas aportan importantes argumentos para entender en qué consiste el egreso de protección, ya que no hay muchas conceptualizaciones al respecto y por qué puede ser una situación problemática para los jóvenes en términos de su posibilidad de integrarse socialmente y asumir diferentes retos de la vida adulta. Asimismo, a través de las recientes investigaciones se puede entender que un aspecto fundamental para analizar los resultados que obtienen estos jóvenes a nivel educativo, laboral y psicosocial, depende en buena medida de los procesos de preparación y acompañamiento que se realizan durante el proceso de protección a cargo del Estado, es importante abordar la implementación de la política pública de protección.

La revisión permite concluir diversos elementos en materia de las políticas, procesos y resultados asociados a la protección de niños, niñas y adolescentes, el egreso de protección y el desarrollo humano de esta población que es necesario profundizar a través de esta tesis y en estudios posteriores que se realicen. La primera conclusión es que existen múltiples problemas asociados, en general y sin importar el país, para los jóvenes egresados del sistema de protección, y especialmente para quienes no pueden estar con un grupo familiar sino con una institución. Como lo señalan los autores antes citados, el egreso de protección se convierte en un momento que les obliga a crecer apresuradamente y en condiciones de desventaja frente a otros jóvenes, pues tienen déficits educativos y laborales, con una frágil salud mental y falta de redes de apoyo que no se lograron ni superar ni potenciar con el proceso recibido en protección.

La segunda conclusión es que a pesar de que la protección de niños y jóvenes es una obligación de todos los estados y está disponible a través de diferentes medidas en cualquier sociedad, las políticas y los sistemas de protección son bastante disímiles entre países, pero muestran tendencias comunes en las situaciones precarias de la población que ha vivido o ha egresado de protección. En países como Colombia, donde no existe una caracterización oficial o muchos estudios de las instituciones públicas y privadas encargadas de la atención de la población juvenil en protección, y donde no existen base de datos oficiales sobre la ubicación y resultados que alcanzan los egresados de protección, es aún más difícil establecer cómo la política de protección, que enmarca los únicos recursos con los que pueden contar estos jóvenes, tienen una influencia positiva o negativa en la construcción de las capacidades para definir sus vidas.

Como última conclusión, se puede decir que existe un análisis sobre los efectos psicosociales de la política de protección, pero someramente se ha analizado la influencia de esta en el desarrollo humano de los jóvenes que crecen bajo el cuidado del Estado. Esto implica dos puntos de reflexión importante para el abordaje a realizar en esta tesis: primero, la responsabilidad atribuible directamente y exclusivamente a la política pública de protección por las situaciones que experimentan los niños y adolescentes que asumen su vida como adultos luego de que crecen bajo el cuidado estatal. Y segundo, si precisamente el proceso y la inversión pública de la política de

protección, ayuda efectivamente tanto dentro como fuera del sistema de protección, a que los jóvenes superen desventajas educativas, laborales o emocionales y no deban verse obligados cuando son adultos autónomos, a abandonar lo que querían para sus vidas y recurrir a mecanismos de asistencia o protección social de manera permanente.

3. OBJETIVOS

3.1 General

- Establecer una relación entre la implementación de la política de protección en Colombia durante el período 2006 y 2016 y las capacidades educativas y laborales que los jóvenes egresados de protección generan para alcanzar la vida que quieren y desean, como lo plantea en esencia el desarrollo humano.

3.2 Específicos

- Describir las transformaciones programáticas de la política pública de protección para niños, niñas y adolescentes en Colombia, durante el período 2006 – 2016.
- Reconocer los beneficios o sanciones que los jóvenes han recibido de la política pública de protección, a través de los programas diseñados para su preparación y atención al egreso en Cali, Colombia, durante el período 2006 – 2016.
- Reconocer los avances de los jóvenes egresados de Cali, durante el período 2006 – 2016, en relación con sus capacidades educativas y laborales fuera del sistema de protección.

4. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

En esta tesis, la relación que existe entre la política pública de protección y el desarrollo humano de los jóvenes que egresan del cuidado estatal, es de tipo causal. Esto quiere decir que los resultados alcanzados por esta política pública se relacionan directamente con las capacidades que revelan los jóvenes que han pasado por un sistema de protección y que se han desarrollado gracias a los beneficios o sanciones y las estructuras institucionales que se han previsto para configurar opciones libres sobre lo que consideran valioso para sus vidas y su bienestar (Robeyns, 2005).

A continuación se describirán los elementos conceptuales y las principales referencias que se han utilizado para aproximarse y comprender mejor esta relación dentro de esta tesis.

4.1 Desarrollo Humano y Enfoque de Capacidades

El desarrollo humano pretende dar respuesta a una pregunta aparentemente muy simple pero de complejidad para el diseño e implementación de las políticas públicas de un país: **¿qué son realmente capaces de hacer y de ser las personas?** (Nussbaum, 2012).

El precursor de este cuestionamiento fue Amartya Sen, quien a partir de 1979 planteó la necesidad de hablar de un desarrollo más sensible a las personas, a las desigualdades y a una dimensión distinta a la puramente económica como el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) de un país. Este nuevo paradigma surgió como una forma alternativa de evaluar el desarrollo, trasladando el foco de análisis del well/fare³ al well/being.

Sen y sus sucesores, como la filósofa Martha Nussbaum, han utilizado el desarrollo humano para entender si las personas tienen las oportunidades reales para ser y actuar **conforme a lo que tiene valor para ellas**. A esta mirada analítica se la ha denominado el **'enfoque de las capacidades'** (Nussbaum, 2012).

Los elementos constitutivos del enfoque de capacidades son los **funcionamientos**, las **capacidades** y la **libertad**. Amartya Sen (2000) define que los funcionamiento son las materializaciones de las capacidades, es decir, que conforman lo que las personas **son (estados) o hacen (actividades)** para alcanzar su bienestar. Las capacidades hacen referencia a las **diversas combinaciones de funcionamientos** que una persona **puede** seleccionar según lo que considera valioso para sí misma (Nussbaum, 2012; Urquijo, 2007). Para diferenciar los funcionamientos y las capacidades, el elemento

³ "El concepto de [Well-being] es un concepto de bienestar relacionado con la condición de la persona, es una concepción ampliamente definida que lleva a una indagación muy sensible y constitutiva por el estado de la persona, ¿qué tan bien está una persona?; es decir, que no se limita a una concepción economicista como es [Welfare], un bienestar como asistencia social. El concepto [Well-being] hace referencia a aspectos como las habilidades, las ventajas y oportunidades de las personas que reflejan, en último término, su situación personal. Por esta razón para Sen el bienestar más concretamente tiene que ver con los logros de una persona o su calidad de vida (Sen, 1985 citado en Urquijo, 2007, p. 25-26)

clave es la **libertad**, es decir si las personas tienen la posibilidad de elegir sobre qué llevar a cabo en sus vidas y cómo hacerlo, no solo vivir o hacer algo por obligación.

La libertad permitiría que las personas sean los **agentes** de su vida y no solo aceptar la que tienen por imposición externa. En este sentido, Sen (1999) afirma que la agencia es una de las finalidades del desarrollo humano, ya que la expansión de capacidades debe permitirle a la persona participar en la construcción de su entorno, no solo de su vida individual. Por este motivo se puede decir que el autor rompe con el paradigma asistencialista de los anteriores modelos de desarrollo: “Los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– (es decir, si tienen las capacidades mínimas garantizadas/logradas/seguras) en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (p.75).

De acuerdo a Sen, el enfoque de capacidades podría ser aplicable a cualquier país; sin embargo, no introdujo ningún instrumento, umbral de capacidades ni otro elemento normativo que pudiese ser adoptado y comparado entre diferentes contextos. Es por ello que Nussbaum, de manera posterior propone diez capacidades centrales, a saber: 1) Vida, 2) Salud física, 3) Integridad física, 4) Sentidos, imaginación y pensamiento, 5) Emociones, 6) Razón práctica, 7) Afiliación, 8) Otras especies, 9) Juego, 10) Control sobre el propio entorno. (2012, p. 53).

Esta lista conforma las condiciones mínimas para lograr una vida humanamente digna, cabe mencionar que este enfoque brinda especial importancia a la libertad, por lo cual estas tienen la finalidad de proteger la libertad de elección de las personas, ya que, entre más aspectos de esta lista se garanticen/ se mantengan/ se logren, existe mayor libertad de elección para las personas de ser o hacer algo..

En sus trabajos posteriores Nussbaum (2012) tomando en cuenta a los autores Wolff y De Shalit, desarrolló adicionalmente otras tres categorías que enriquecen la aproximación y análisis de las **capacidades**:

- *Funcionamientos o capacidades fértiles*, o también denominadas capacidades que en su desarrollo contribuyen o facilitan el logro de otras.

- *Desventajas corrosivas* referidos a las privaciones de una capacidad específica que genera restricciones para el despliegue de otras.
- *Seguridad de las capacidades*, que es la posibilidad de contar con las capacidades en el futuro, sin temor a perderlas de manera involuntaria.

Al proponer estas categorías, Nussbaum da pistas sobre el marco de un espacio evaluativo que devela “de qué modo se agrupan las desventajas, cómo una conduce a la otra (...) y al mismo tiempo, cómo unas capacidades concretas pueden ser particularmente fértiles a la hora de abrir la puerta a otras” (2012, p. 173). De esta manera, implícitamente habla de una concepción de ser humano que puede orientar las metas hacia una sociedad más justa.

Esta perspectiva de Nussbaum permitió integrar al enfoque de capacidades, preocupaciones sobre el papel de las políticas públicas y las instituciones, y no solo la voluntad de las personas para el desarrollo de capacidades. En este sentido, “los objetivos políticos apropiados –deben buscar– (...) las capacidades y no los funcionamientos, puesto que son aquellas las que garantizan la existencia de un espacio para el ejercicio de la libertad humana” (2012, p.45). Lo cual quiere decir que la prioridad de las naciones debe ser procurar por la garantía de las capacidades que la autora propone, más que obligar a las personas a hacer algo (o a funcionar de cierta manera), puesto que vulneraría su libertad contemplando la diversidad de ideologías, creencias, entre otras. En esta misma dirección, Deneulin (2015) considera que las instituciones y, por supuesto el Estado, serían los principales garantes para que las personas cuenten con los **factores de conversión**, es decir, los recursos e ingresos con los cuales puedan convertir sus funcionamientos y capacidades en unas cada vez más valiosas y fértiles.

A pesar de los aportes de Nussbaum y Deneulin, los funcionamientos y capacidades se adscriben una persona concreta, así que una de las mayores críticas al enfoque de capacidades es que se centra fundamentalmente en el bienestar individual y las razones que una persona tiene para valorar. Este individualismo metodológico, como Sen lo ha llamado, permitiría comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva individual sin que fuese necesariamente un enfoque individualista (Colmenarejo, 2014); no obstante, al considerar fundamentalmente que la persona es un *fin en sí misma* y que lo relevante es lo que la persona concreta puede ser o hacer, invisibiliza cuáles

son las dimensiones colectivas que también contribuyen al bienestar de las personas (Dubois, 2007).

Esta crítica es particularmente importante en el marco de las políticas públicas que buscan el desarrollo humano, y aún más, en relación con las políticas sociales como las de protección, en tanto son las encargadas de abordar la situación no de una persona sino de los grupos sociales que sufren de situaciones de exclusión o desigualdad.

De acuerdo a Mora (2019), las políticas sociales se proponen “eliminar la brecha existente entre el ideal normativo que defiende la igualdad formal de los seres humanos y las condiciones reales de exclusión y desigualdad que estos padecen” (2019, p. 15). Desde esta noción, una de las premisas cuestionables en las políticas sociales es precisamente el individualismo metodológico que parece privilegiar el enfoque de capacidades, ya que atribuye a las personas, una alta responsabilidad en relación a las desventajas que padecen, desconociendo que las relaciones, las estructuras, las instituciones son productoras de la desigualdad y que se requieren mecanismos institucionales, colectivos y no solo individuales, para superarlas y lograr la inclusión. De acuerdo al planteamiento de Mora, se entenderá que las desventajas en una sociedad, no solo pueden ser atribuibles a lo que cada persona puede ser o hacer, por el contrario, estas son el reflejo de relaciones sociales que se han construido sobre la base de relaciones sociales de carácter privativo, impositivo y jerárquico que crean desigualdad entre las personas y excluyen a grupos sociales específicos.

En línea con esta visión crítica, si bien en esta tesis se utilizará el enfoque de capacidades del desarrollo humano propuesto por Sen y Nussbaum, porque es una teoría de alcance intermedio que ayuda a comprender la elección que los jóvenes egresados de protección tienen y pueden hacer sobre su vida, y al mismo tiempo, el mínimo de capacidades que el Estado debería garantizar a través de políticas como la de protección de niños, niñas y jóvenes para favorecer que ellos la vivan de la manera que ellos consideran valiosa, no se pueden desconocer que existen factores y relaciones sociales en su contexto que limitan los esfuerzos, responsabilidades o voluntades particulares de estos jóvenes para gozar de una vida igualitaria o menos excluyente. Para este propósito, serán útiles los aportes de Mora (2019).

Igualmente, aunque el enfoque de capacidades no sugiere una lista estricta o un umbral para el desarrollo humano, es preciso en este estudio acotar el análisis a las capacidades educativas y laborales, considerando que en estas es mayor el énfasis en la política de protección de niños, niñas y adolescentes y, seguramente los resultados serán más visibles y valorables en relación a estas. Para definir estas capacidades, se utilizarán los supuestos que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha generado alrededor del enfoque de capacidades de Sen y que ha introducido en los informes nacionales y regionales sobre el Desarrollo Humano. En estos informes, las capacidades educativas se entienden como aquellas que permiten la ampliación consciente de habilidades, talentos y saberes de los jóvenes. Y las capacidades laborales como el medio que una persona tiene para participar activamente en la sociedad, aportando un sentido útil a su vida y proporcionando ingresos que ayudan a ampliar los medios que tienen a su disposición para una vida mejor (PNUD, 2015).

4.2 La perspectiva para acercarse a la Política Pública de protección para los niños, niñas y adolescentes

Por todo lo anterior, la política de protección de niños, niñas y adolescentes se analizará desde el enfoque de capacidades; no obstante, para aproximarse a la acción del Estado, el campo de aplicación y la movilización de actores políticos, sociales, económicos y estatales que se inscriben en ella, se utilizará la perspectiva teórica propuesta y desarrollada ampliamente por Hellen Ingram y Ann Larson Schneider en el marco de las construcciones sociales en la política pública.

Es pertinente decir que el concepto de política pública tiene diferentes acepciones que hacen difícil definirlo de manera simple. No obstante, en este vasto campo es posible identificar algunos elementos comunes entre múltiples corrientes teóricas: i) implicación del gobierno o la autoridad pública; ii) la percepción de problemas o insatisfacciones; y, iii) la definición de objetivos y procesos (Roth, 2018).

La política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables por lo menos parcialmente por una institución y organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación

percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2006). Existen diversas perspectivas teóricas para comprender las políticas públicas y esto supone tomar elementos diversos para el análisis, así la base fundamental en este estudio sea el marco de las construcciones sociales.

En primer lugar, una de las perspectivas más tradicionales es El positivismo, un modelo racional, encaminado a la toma de decisiones y ejecución de pasos para lograr un fin, por lo cual está definido como serie de etapas o fases que tienen una secuencialidad y pueden estudiarse separadamente (Roth, 2008, p. 76): identificación de un problema y su inclusión en la agenda pública; formulación y sanción; Implementación y evaluación. A pesar de constituirse en un insumo práctico para la comprensión de las políticas públicas y analizar el ciclo de la política de protección en este caso, el marco secuencial que propone esta perspectiva ha sido criticado por ser demasiado racionalista y lineal, ya que en la realidad los límites entre fases y etapas tienden a desdibujarse, superponerse o mezclarse. Este modelo por fases no permite abarcar la totalidad de las políticas públicas, ya que todas las fases tienen a su vez procesos políticos (contendidas entre personas e intenciones intentando influir sobre lo que sería un problema y la posible solución), que son de interés en este estudio.

Otra perspectiva como la teoría crítica, si bien reconoce que el ejercicio científico de construcción de la política no es ajeno a valores, en este marco se hace énfasis fundamentalmente en las “nuevas formas y espacios de dominación, para poder combatirlas” (Roth, 2007, p. 6), lo que si bien ayudaría a entender las relaciones que se tejen en la política pública de protección, no necesariamente permite abarcar otros elementos como las valoraciones y las imágenes que se construyen o refuerzan socialmente a través de la misma.

Por lo anterior, para el análisis en esta tesis es fundamental considerar la realidad *percibida por actores* y la verdad que se construye en función de la posición ocupada por cada uno de ellos. Metodológicamente, esta visión se acerca más a la perspectiva Constructivista que propone la “identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, hermenéutica y dialéctica)” (Roth, 2007, p. 7), para la definición del problema de una política pública y de la población objetivo relacionada con ella. En este sentido, la

política pública no hace referencia a un ejercicio técnico neutral, sino que involucra *construcciones sociales* o un conjunto de ideas, conceptos, construcciones que se producen y reproducen para darle sentido a una realidad social específica (Cejudo, 2007).

Las autoras de mayor contribución a la perspectiva de análisis de la política pública desde las construcciones sociales son Hellen Ingram y Ann Larson Schneider (2010). En su propuesta reconocen que la definición de un problema público es un ejercicio fundamentalmente político y basado en imágenes, estereotipos y la asignación de valores a los **grupos objetivo**, es decir, a aquellos a quienes se les asignan beneficios, cargas y castigos mediante las políticas públicas.

La forma en la que se definen las poblaciones objetivo se consideran naturales y de 'sentido común', por tanto son ampliamente compartidas por los poderes legislativo, ejecutivo y la ciudadanía. De este modo, se construyen o refuerzan estereotipos o valores que se creen intrínsecos y propios de un grupo de personas, aunque puedan darse construcciones no compartidas que responden a sistemas de creencias, experiencias diferentes a las reconocidas mayoritariamente y que convierten las políticas públicas en una lucha permanente por ganar la aceptación de determinadas construcciones (sociales) y sus consecuencias (Ingram, Schneider y Deleon, 2010, p.102).

La categorización de los grupos objetivo, condicionan a largo plazo la identidad de estos y su participación y orientación política, porque es a través de las políticas que se les envían mensajes sobre cómo deberían recibir o es probable que reciban tratamiento del Estado. En consecuencia, **la valoración positiva de un grupo objetivo ayuda a la asignación de beneficios y la negativa a la asignación de sanciones o cargas por su comportamiento**. El grado de merecimiento de los grupos objetivo de cargas o sanciones, incide en la elección de las herramientas y contenidos de las políticas públicas, condicionando la efectividad de las mismas.

A partir de las premisas anteriores, Ingram, Schneider y Deleon (2010) proponen una clasificación de cuatro tipos de grupos objetivos que reciben beneficios o sanciones y

que tienen mayor o menor poder para responder a dichas imposiciones: grupos **privilegiados, contendientes, dependientes y desviados**.

Los grupos *privilegiados* son fundamentalmente merecedores de privilegios, cuentan con una imagen positiva y gozan de poder político para defender su valoración. Dentro de las políticas públicas dirigidas a los privilegiados, se incluyen mecanismos para mantenerles informados y brindar la atención, comunicación y consulta de sus necesidades.

Los grupos *contendientes* son aquellos políticamente poderosos pero considerados como poco merecedores de privilegios. Es decir, que cuentan con una imagen negativa pero tienen a disposición medios económicos, contactos o capacidad para movilizar recursos políticos para evitar la imposición de sanciones o cargas y así ganar privilegios.

Los *dependientes* son aquellos que cuentan con una imagen positiva socialmente como los niños, los adultos mayores, entre otras poblaciones denominadas 'vulnerables', pero para el Estado no tienen un papel determinante en la creación de la riqueza nacional, ni cuentan con el poder político para demandar los privilegios que quisieran. A pesar de que en los diseños de políticas públicas se usa la retórica de enfatizar en las necesidades de estos grupos, en realidad, no llegan a ser efectivas ni a cambiar su condición de poder o influencia en las decisiones de la vida pública.

Y los grupos *desviados*, que son aquellos que carecen de una imagen positiva a nivel social y se creen que son merecedores de privilegios, sino que "tienden a recibir un porcentaje desproporcionado de cargas y sanciones" (Ingram, Schneider y Deleon, 2010, p. 110). Estos grupos poseen bajo poder y no cuentan con los medios para expresar el impacto que las políticas públicas tienen sobre ellos o expresar sus problemas y necesidades.

Las construcciones sociales que se crean sobre una población objetivo son determinantes para definir el problema que la política intenta resolver y los privilegios o sanciones que en consecuencia, sea necesario otorgar. De acuerdo a Revilla los problemas e intereses de los grupos privilegiados se consideran de especial atención

para el Estado, mientras los de grupos dependientes, contendientes o desviados tienen menor relevancia, al punto de considerarlos no merecedores de atención y de interés privado, no público. Son los formuladores de las políticas, especialmente tomadores de decisiones, quienes tienen un papel relevante para perpetuar y reforzar las construcciones en medio de un juego de anticipación sobre la aprobación o no del objetivo y de la población objetivo de las políticas 2015).

Aunque a simple vista las construcciones sociales son poco dinámicas, prevalecen o son susceptibles de transformación, cuando existen grupos sociales que se movilizan por el reconocimiento de una nueva población objetivo o la reconfiguración de una existente. Esto lleva a un proceso cíclico de correcciones y de inscripciones en diferentes momentos de nuevas poblaciones a nuevas construcciones sociales (Revilla, 2015). Este es un elemento de gran utilidad si se tienen en cuenta que las políticas y legislaciones en torno a la protección infantil y juvenil de América Latina, se desarrollaron de manera simultánea entre los años noventa como resultado de un cambio en la construcción social de niños y adolescentes, cuando se propuso por primera vez, que tuvieran voz y participación en la definición de sus problemas y sus necesidades, ante la sociedad y el Estado.

Si bien otros estudios han abordado esta reconfiguración de los niños, niñas y jóvenes objetivo de la política de infancia y adolescencia, en este estudio el interés se centra en la construcción social que se ha creado o reformulado en torno a los niños, jóvenes y adolescentes que tuvieron que ser separados de sus familias o grupos de origen y crecer bajo el cuidado estatal, de esta manera se podrá entender mejor los privilegios o sanciones que tienen como población objetivo y cómo su egreso de protección es abordado o no como un problema público que merece la atención del Estado y la respuesta desde la política pública de protección.

5. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

5.1 Tipo de estudio

Este estudio es de tipo exploratorio, debido a la poca literatura en Colombia producida sobre jóvenes egresados de protección desde la perspectiva del desarrollo humano

bajo el enfoque de capacidades. Fue abordado como un estudio de caso, a partir del cual se pueden identificar las características que encierran los vínculos entre el desarrollo humano y la política de protección, únicamente en referencia a la experiencia colombiana, especialmente del municipio de Cali, Colombia.

La hipótesis general que orientó este estudio, es que *entre más tiempo ha pasado un joven en un medio institucional de protección, las posibilidades para desarrollar capacidades educativas y laborales que les permitan integrarse a la vida adulta y alcanzar la vida que quieren y valoran, son menores en comparación a otros jóvenes que no tuvieron que afrontar la separación de sus familias o comunidades.*

Este planteamiento, se apoya en otras hipótesis como las siguientes:

- La política de protección tiene una perspectiva de preparación para el egreso de corto plazo, lo que incide en que un joven en el sistema de protección, no logre desarrollar progresivamente sus capacidades educativas y laborales.
- La inexistencia de apoyos para el egreso derivados de la política pública de protección afecta la continuidad educativa y la generación de ingresos de los jóvenes egresados del sistema, para alcanzar la vida que quieren y valoran sin otros apoyos institucionales, familiares o comunitarios.

5.2 Método de investigación

En las investigaciones sociales, existe controversia entre el método cualitativo cuantitativo en torno a la cantidad o la cualidad alcanzada en relación a los fenómenos sociales, pues los cuantitativistas hacen énfasis en la medición, la objetividad y la explicación a través de leyes generales. Por su parte, mientras los cualitativistas se centran en los significados, la participación valorativa y la comprensión a través de la interpretación (Archenti, 2016).

En este estudio se utilizó una perspectiva fundamentalmente cualitativa, en la cual el investigador, a diferencia del método cuantitativo centrado en la asignación de datos numéricos, hace uso de los significados y las reglas de significación que se encuentran

en los documentos, los grupos de conversación, entrevistas, testimonios, entre otros. Metodológicamente, la pretensión de este enfoque es acercarse a la estructura de observación del otro y de su espacio subjetivo (Canales, 2006).

La perspectiva cualitativa es pertinente para los estudios que se realizan bajo el enfoque de las capacidades, ya que este apela a la experiencia subjetiva sobre lo que se considera valioso para la vida de cada persona. Por tanto, en esta tesis, el uso del componente cualitativo permitirá comprender la experiencia de los actores del sistema de protección (autoridades, ejecutores de la política y jóvenes egresados de protección), quienes han vivido en su propia biografía o han estado a cargo de la implementación, de la política de protección de niños, niñas y adolescentes.

De manera detallada, el perfil de la población que inicialmente se consideró para el estudio fue:

Entrevistados	Perfil
Cuatro (4) Egresados de protección.	Jóvenes con edades entre los 23 y 28 años, que vivieron en un centro de protección de Cali, al menos 2 años antes de cumplir su mayoría de edad o de finalizar el proceso de protección estatal siendo adultos. Dos de ellos, tuvieron apoyo de la Fundación Formación de Futuros en la etapa posterior a su egreso, los dos restantes asumieron sin apoyo familiar o institucional, su vida fuera del sistema de protección.
Un (1) Funcionario/a del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.	Profesional en un cargo con conocimiento amplio y un rol importante en la toma de decisiones sobre la construcción de lineamientos y orientaciones sobre la política pública de protección de niños, niñas y jóvenes.
Dos (2) Director/as de un centro de protección de la ciudad de Cali.	Preferiblemente han ejercido esta labor durante la década que comprende el estudio (2006 – 2016) y que se encuentre a cargo de un centro de protección en Cali que conoce o ha tenido egresados de protección durante este mismo período.
Dos (2) Profesionales de equipo técnico de un centro de protección de Cali.	Responsables de analizar casos y asistir las acciones de acompañamiento para el momento de egreso de los jóvenes en protección dentro de un medio institucional.

Del conjunto de actores nombrados, es importante señalar que el funcionario del ICBF propuesto no fue entrevistado, dado que para esta gestión se requería la aprobación del proyecto de investigación y de los instrumentos de recolección de información utilizados, así como los resultados preliminares y finales del estudio por parte de la Entidad, lo que podría suponer posibles dificultades para explicar y difundir hallazgos importantes de la investigación. A causa de estos requerimientos, se optó por utilizar los siguientes documentos institucionales como voz oficial del ICBF:

Documentos consultados	Descripción
Lineamientos técnicos ⁴ del modelo de atención y de las modalidades de atención del proceso administrativo de restablecimiento de derechos para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de los años 2007, 2010, 2012 y 2016	En todas las versiones se describen las orientaciones técnicas y procedimentales que deben cumplir entidades operadoras que son responsables de implementar el proceso de protección con niños, niñas y adolescentes.
Lineamiento técnico del modelo para la atención de adolescentes y jóvenes adoptables o vinculados al sistema de responsabilidad penal, en preparación para la vida autónoma e independiente del proyecto Sueños, Oportunidades para Volar. Versión 2017.	Describe las orientaciones técnicas y procedimentales que deben cumplir las entidades operadoras seleccionadas por el ICBF para implementar el proyecto Sueños, Oportunidades para Volar con la población de jóvenes en protección cercanos al egreso de protección por mayoría de edad.
Concepto Jurídico 28 de 2017 emitido por el ICBF	Respuesta a la consulta ciudadana radicada ante el ICBF sobre la facultad del Defensor de Familia para continuar con el proceso de atención de un niño, niña o joven que se encuentra en los servicios de protección del ICBF.
Informes de gestión institucional del ICBF de los años 2007, 2010, 2012 y 2016	Presenta las metas y logros alcanzados cada año en los diferentes programas y proyectos del ICBF en el territorio colombiano.

A diferencia del ICBF, se mantuvieron los demás actores mencionados para entrevistar y se utilizaron las siguientes técnicas cualitativas para la recolección de información:

Población	Técnica de investigación utilizada
Cuatro (4) Egresados de protección.	Un (1) Grupo focal con cuatro egresados: uno del año 2007, otro del 2009, uno de 2012 y uno del 2015. Dos (2) entrevistas semiestructuradas, una de un egresado del 2007 y otra con un egresado del 2012.
Dos (2) Directores de un centro de protección.	Dos (2) entrevistas semiestructuradas con directores de protección de dos medios institucionales distintos.

⁴ Los lineamientos técnicos a los que hace referencia, son para el ICBF, los documentos jurídicos administrativos que definen de manera concreta cuál es el problema público al que se da respuesta y cómo abordarlo desde los programas y proyectos.

Población	Técnica de investigación utilizada
Dos (2) Profesionales de equipo técnico de un centro de protección.	Dos (2) entrevistas semiestructuradas con dos trabajadoras sociales de dos medios institucionales distintos.
Para rescatar la voz institucional de la autoridad pública del ICBF se realizó el análisis del contenido en los documentos oficiales descritos previamente.	

Cada una de estas técnicas permitió indagar de manera diferenciada dimensiones del estudio de la siguiente forma:

- **Grupo focal**

El grupo focal es una técnica utilizada para obtener información acerca de las percepciones, actitudes, experiencias y expectativas de un conjunto de personas con respecto a una serie de temas específicos que les concierne directamente. En el caso de este estudio, se utilizó para conocer la experiencia y percepción sobre el egreso de protección de los jóvenes que crecieron en un medio institucional de protección.

Se apeló a esta técnica por dos razones; la primera, es que el egreso, al ser un suceso que emocionalmente puede ser fuerte para estos jóvenes, a través del grupo focal, se configura un intercambio de relatos con elementos similares o disímiles, que ayudan a develar estrategias para salir adelante y legitimar sus voces individuales (Denzin y Lincoln, 2015). La segunda razón es que representa un medio para reunir rápidamente información y puntos de vista que permiten profundizar cualitativamente sobre aspectos de interés, ya que incluso puede generar interpretaciones que trascienden el contenido de la conversación, considerando expresiones e interacciones entre los actores (Denzin y Lincoln, 2015).

- **Entrevista semiestructurada**

En este tipo de entrevista se considera un listado prefijado de preguntas abiertas y cerradas para los jóvenes, funcionarios, directores y profesionales, de tal manera que se exploró su conocimiento y experiencia en la implementación de la política pública de protección, dentro de sus labores cotidianas en el sistema de protección colombiano (Denzin y Lincoln, 2015).

Contar con entrevistas a estos actores permitió realizar un contraste entre las percepciones particulares que los jóvenes tienen sobre sus propios procesos y sobre el contenido de los documentos institucionales de la política de protección.

- **Análisis de contenido**

En esta técnica a través de la cual se realiza una descripción objetiva, sistemática y cualitativa de los documentos y comunicaciones a las que se tiene acceso, teniendo como elemento central la frecuencia o ausencia de una unidad de análisis específica (Isaza, 2017). De esta manera, se realizó una interpretación de los documentos institucionales emitidos y publicados por el ICBF.

En este estudio, ayudó a identificar los conceptos y enunciados que se tejen alrededor de la protección de jóvenes y, en especial, sobre el proceso de egreso, así como las posibles relaciones o contrastes en relación con los documentos oficiales del ICBF.

6. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN

En Colombia, los avances en el marco legislativo y político en cuanto a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) se han estructurado en respuesta a la aparición normas internacionales que, a grandes rasgos, buscan promover y generar cambios políticos, sociales y culturales a favor de la niñez.

La adscripción de políticas colombianas al marco internacional resultaron en pocas transformaciones legislativas que tardaron en entrar en vigencia. Hasta la década de los noventa, el Código del Menor que funcionaba en Colombia (Decreto 2737 de 1989), fue la política de niñez y juventud imperante. Su perspectiva de la protección de los niños hacía referencia a un intervención correctiva de la situación irregular o desviada (delincuencia, pobreza, abandono) que les afectaba a menores dependientes o incapaces de tomar decisiones por sí mismos.

Posteriormente, a través de los diferentes llamados e instrumentos internacionales, Colombia ratificó su adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño en la Ley 12 de 1991, desde la cual se compromete, además del cuidado y protección de NNA,

a garantizar y promover contextos óptimos desde los cuales se hiciera posible el ejercicio de sus derechos. Lo anterior se consagró de manera contundente en la Constitución Política de Colombia de 1991, a través del Artículo 44, donde se consignaron los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes y, además, se otorgó a la familia, la sociedad y el Estado, la obligación de garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales, prevalecen sobre derechos de los demás ciudadanos.

Luego de 15 años, el Estado colombiano sancionó la Ley 1098 de 2006 o mejor conocida como el Código de Infancia y Adolescencia vigente hasta la actualidad. Con esta ley, se superó una tradición legislativa caracterizada por el asistencialismo, para introducir tres principios orientadores (Durán-Strauch et al. 2011):

- El interés Superior del Niño como prioridad para todos los actores sociales en relación a cualquier derecho ciudadano.
- La protección integral, entendida como el reconocimiento de la titularidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes; la garantía de condiciones sociales, culturales y familiares para que puedan ejercerlos; la prevención de amenazas y vulneraciones que los afecten y el restablecimiento inmediato de derechos en caso de presentarse una situación de vulneración.
- Corresponsabilidad referida al papel activo del Estado, la familia y la sociedad como garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El organismo que asumió la implementación de esta política de infancia y adolescencia fue el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), un organismo público creado mediante la Ley 75 de 1968. A esta autoridad, bajo el nuevo Código de Infancia y Adolescencia, se le asignó la total responsabilidad de tomar las medidas de protección cuando los niños y jóvenes se encuentran en riesgo o vulneración de sus derechos. Las medidas de protección se pueden clasificar de la siguiente manera, de acuerdo a la población, duración y características del servicio:

Modalidad	Explicación
Intervención de Apoyo	Es un servicio de atención ambulatorio, configurado como un proceso de apoyo y orientación psicológica y familiar, dirigido al niño, niña o adolescente y su red familiar u otras personas significativas. El apoyo ofrecido puede ser diverso, dependiendo de las necesidades de las personas involucradas, pero ofrece hasta 10 sesiones al mes con la intención de reducir la amenaza o vulneración de derechos. Dependiendo de los resultados de este servicio o fase, el niño/niña puede ser remitido a otros servicios del sistema.
Externado	Consiste en una jornada (4 horas) de atención integral diaria que no interfiere con la jornada escolar, un servicio de protección integral en el medio de la familia propia del niño.
Seminternado	Ofrece una jornada de atención integral de ocho horas diarias, a través de una entidad prestadora del servicio, donde se promueve la vinculación de los niños a la educación. Los beneficiarios viven con sus propias familias.
Centro de Emergencia	Cuando las autoridades competentes establecen la vulneración de algún derecho, remiten a los niños o adolescentes a un Centro de Emergencia de manera inmediata, un servicio de atención integral temporal de 24 horas al día, siete días en la semana. Según la Ley 1098, el niño/niña no puede permanecer más de diez días hábiles en estos Centros – durante estos diez días se debe llevar a cabo un diagnóstico que defina la situación del niño. Según este diagnóstico, se procede con el reintegro a la familia, ubicación en un Hogar Sustituto, o remisión a un programa de atención especializada institucional bajo la modalidad de internado.
Internado (Medio Institucional)	Generalmente denominadas 'Hogar de Protección' o 'Centro de Protección', son entidades prestadoras del servicio que ofrecen atención especializada a los niños, según la problemática, 24 horas al día, siete días en la semana. Por ejemplo, existen instituciones especializadas en reeducación, consumo de sustancias, discapacidad física o mental, desvinculados del conflicto armado, madres gestantes, con explotación sexual, experiencia, en la calle, y las más generalizadas que atienden a menores abandonados, víctimas de abuso sexual, maltrato o situación de peligro.

Tomado de: Fundación Formación de Futuros (2011)

El cese de cualquiera de las medidas de protección se determina por dos razones; una, cuando se hace el reintegro familiar, es decir, que los niños o jóvenes vuelven a sus familias luego de un proceso de acompañamiento y fortalecimiento. Otra, es el egreso de los jóvenes que durante su niñez o adolescencia no encontraron una familia adoptiva y al cumplir la mayoría de edad, de mutuo acuerdo con el defensor de familia a cargo, define en qué momento se han cumplido con los propósitos de su estancia en protección.

Tres años después de la Sanción del Código de Infancia y Adolescencia en el que además de otros aspectos, se definieron los procesos y modalidades de protección a niños, niñas y jóvenes mencionados, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió las Directrices sobre Cuidado Alternativo de los Niños (Naciones Unidas, 2009), las cuales no son un instrumento no vinculante para los países, pero son las recomendaciones y orientaciones deseables para la política y la práctica de cuidado de niños, niñas y adolescentes.

Las Directrices se orientan a dos principios fundamentales: en primer lugar, a que las alternativas de protección de niños, niñas y jóvenes solo se seleccionen cuando son realmente necesarias, de tal manera que previamente deben agotarse las diferentes acciones de prevención de cualquier situación que vulnere sus derechos y desalienten la prioridad del acogimiento en medios distintos a sus familias y comunidades. En segundo lugar, cuando efectivamente se deba tomar una medida de protección, esta permite seleccionar la que mejor satisface las medidas de un niño y es prioridad, que se consulte con ellos todas las decisiones relacionadas con la modalidad alternativa de cuidado, desde el momento que egresa hasta el momento de su egreso del sistema de acogimiento alternativo (Naciones Unidas, 2009, p.3).

Al revisar los diferentes desarrollos legales nacionales e internacionales para la implementación de la política pública de protección, es indudable una evolución de la idea de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y programas y modalidades de atención que garanticen este ejercicio. En relación específica a la protección de niños, niñas y jóvenes vulnerados, se hace explícito el desarrollo de un sistema de cuidado estatal robusto, con diferentes modalidades para diferentes situaciones y con la participación de los niños y jóvenes en todo el proceso de protección.

Sin embargo, al revisar los diferentes documentos de lineamientos técnicos que orientan la práctica concreta de la protección de niños, niñas y jóvenes en Colombia, se observa que miles deben ingresar al sistema de protección y que persisten las modalidades en sitios cerrados, no solo los familiares como lo proponen en esencia las Directrices.

Otros datos sobre la efectividad en relación a generar un proceso de mayor prevención del cuidado estatal y de cómo se logra que los niños y jóvenes tengan una participación efectiva en todo el proceso de protección y el egreso del mismo, es difícil medirlo si se tiene en cuenta que a pesar de los diferentes años de implementación de una nueva política de protección sancionada en el 2006, los datos y la información específica sobre el tiempo de permanencia de niños y jóvenes y de sus vidas en el egreso de protección o luego del mismo, es casi nula, generando dificultades para establecer una tendencia clara en materia de protección que permitiría tener mejores argumentos y análisis sobre esta política.

7. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

7.1 Las concepciones sobre el egreso de protección

Este aparte tiene la pretensión de describir los conceptos de egreso de protección que se derivan de la política pública de protección y cómo orientaron los cambios programáticos en Colombia en el período 2006 – 2016. Para lograr este propósito, se analizó el discurso identificable en los siguientes documentos del Estado colombiano: Código de Infancia y Adolescencia del 2006; los lineamientos técnicos del modelo de atención y de las modalidades de atención del proceso administrativos de restablecimiento de derechos para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de los años 2007, 2010, 2012 y 2016; los informes de gestión publicados por el ICBF de estos mismos años y las resoluciones o conceptos jurídicos relacionados con atención a población mayor de 18 años, en proceso de egreso de protección o egresados, publicados por el ICBF durante el período de 2006 a 2016.

Hablar de las concepciones que subyacen a la política es fundamental porque su implementación no es neutra; para comprender el proceso es necesario remitirse a valores, intereses, recursos y percepciones acerca de la realidad social y de la población objetivo que se ha construido desde la política. En este sentido, es importante entender que la construcción sobre el egreso y sobre la población objetivo de los egresados de protección, se ha construido en una década de implementación de la política pública de protección.

En Colombia, al igual que en Latinoamérica, las políticas de niñez y adolescencia fueron transformando los valores y construcciones sociales acerca de los niños, niñas y adolescentes, pasando de reconocer un “menor” objeto de protección a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. No obstante, pasarían 15 años para que este cambio se reflejara en la legislación nacional y se materializara en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006).

La distancia entre la sanción y la implementación de la política pública de protección no es gratuita; responde a que justo en ese momento (década de los noventa e iniciando la década del 2000), Colombia se encontraba en un proceso de reformas que se orientaron fundamentalmente al crecimiento económico, pues se suponía permitirían la redistribución de riqueza para eliminar desigualdades, aunque realmente tuvieron

costos sociales altísimos en materia social. En consecuencia, se generó un contexto recesivo en el cual, las políticas sociales, se concentraron en focalizar el gasto a través de esquemas de asistencialismo, más que de una conciencia de garantía plena de derechos para todos los colombianos (Varela y Otálvaro, 2013). Esto implicó diversos arreglos institucionales y un punto de transición en la configuración del poder estatal, con entrada de diferentes actores privados y territoriales en el marco de programas y responsabilidades que eran solo competencia estatal.

Basta ver como al ICBF como entidad pública rectora y garante de la política de protección de niños y jóvenes, desde el año de 1985 le fueron asignadas la realización de nuevas actividades sanitarias de vacunación, mantenimiento de hospitales, entre otros, que no estaban contemplados en sus objetivos iniciales, revelando como se reducían los recursos para el gasto social específico de la Institución. De este modo, el presupuesto para la operación del Instituto empezó a tener restricciones para no exceder el gasto fiscal y se consideró que los aportes de la comunidad podrían apalancar la capacidad operativa en dos sentidos: en lo cuantitativo, porque representaban entre el 2% y el 3% de los ingresos totales que ahorraban costos de personal y de infraestructura y, en lo cualitativo, porque desarrollaron una capacidad de desarrollo comunitario, mediante la administración y prestación del servicio (Malaver y Serrano (1993, p. 33-34).

En este contexto, los programas propios del ICBF orientados a la infancia y familia, se debilitaron y ello contribuyó a críticas sobre su eficiencia y cobertura, pero a la vez, fue una tendencia contraria a las recomendaciones internacionales de las Directrices de Cuidado Alternativo que priorizaban el fortalecimiento familiar, comunitario y prevención de la separación de niños, niñas y adolescentes de estos ámbitos.

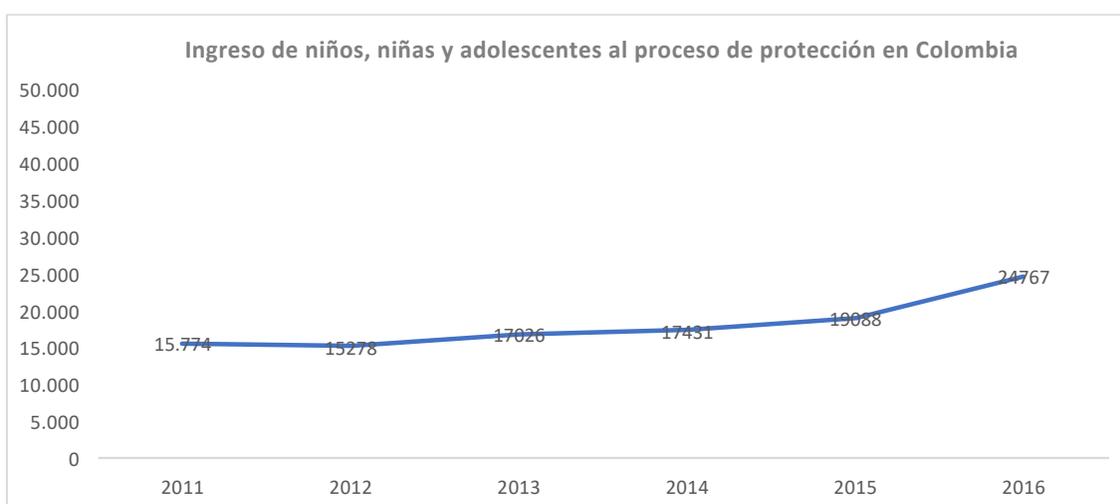
De este modo, los primeros lineamientos de la política pública de protección elaborados un año después de la sanción del Código de Infancia y Adolescencia del año 2006, presentaban contradicciones en sí mismos, ya que por un lado se mencionaba la idea de un estado fuerte para proteger a los niños, niñas y adolescentes titulares de derechos, pero una práctica institucional cada vez más debilitada en recursos y administrada por privados que en últimas definían sobre la vida de los niños. En consecuencia, el proceso de protección era limitado, mínimo y con énfasis en la

preparación para el reintegro familiar, de tal manera que un niño o sus padres serían formados para lograr la adaptación luego del cese de esta medida:

Aspectos a tener en cuenta en la preparación para la integración familiar y social: La edad del niño, la niña o adolescente que retorna a su medio familiar (desde cuando ingresó a Hogar Sustituto, Amigo, o a medida de atención especializada, modalidad internado, siendo niño y han transcurrido quizá varios años, lo cual determina transformaciones en el sentido de identidad, de pertenencia y en la personalidad) (ICBF, 2007).

Como se aprecia en este aparte extraído de los lineamientos técnicos del modelo de atención y de las modalidades de atención del proceso administrativos de restablecimiento de derechos para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años del año 2007, prevalecía aún la concepción de niños vistos como menores inseparables de sus padres y el futuro de la vida de estos niños, niñas y adolescentes protegidos, era una cuestión de la familia y no un asunto público a tratar.

No obstante, a partir de 2009 se encuentran datos y tendencias importantes sobre vulneraciones a los niños y jóvenes: según el informe de gestión del ICBF, un total de 1.125.444 niños, niñas y adolescentes se encontraban en alguna medida de restablecimiento de sus derechos por sospecha o hechos de vulneración, lo que representaba el 7% del total de la población menor de 19 años en Colombia según el Censo General (Dane, 2005). Más adelante con mayor cualificación en los sistemas de información del ICBF, se puede observar que las cifras no solo persisten, sino que aumentan cada año, como se revela en el siguiente comparativo:



Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF (s/f). Tablero ingreso Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos

La creciente necesidad de protección de la población infantil y juvenil demostró que los esfuerzos por prevenir la vulneración de sus derechos eran poco efectivos a la fecha y que existía la necesidad de considerar que los niños, niñas y jóvenes eran sujetos con derechos independientes de sus familias que merecían la atención pública decidida. Además en ciudades como Cali, los fenómenos que afectaban a los niños, niñas y jóvenes ya no solo eran los que acontecían en sus hogares, pues para el año 2016, de manera preocupante se registró que la tasa de homicidios era de 83,5 por cada 100.000 habitantes y la tasa de crecimiento de jóvenes vinculados o participando de delitos era de 6,9 entre los años 2014 y 2016 (Osorio y Aguado, 2018).

Estos datos de manera contundente cuestionan el entendimiento de que la protección de los niños, niñas y adolescentes fuese un asunto privado y familiar y no un problema público de interés y prioridad para el Estado. De esta manera, se podría explicar en los lineamientos de protección del ICBF del año 2010, se mencione por primera vez, la preocupación por el desarrollo humano de los niños y jóvenes en protección, asumiendo que esta población necesitaban construir metas y situaciones de valor para su vida de manera autónoma, no solo en referencia a su familia y mediante lo que podía ofrecerle la política de protección, como se ve en el siguiente aparte:

Los potenciales de desarrollo humano son las capacidades presentes que se deben fortalecer en los niños, niñas, adolescentes y familias, sobre las cuales recae la atención para un efectivo restablecimiento de derechos. Se centra en una atención con pertinencia y relevancia, que entiende las demandas en la búsqueda por el mejoramiento de las condiciones de vida, mediante la garantía, por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto, de los derechos que otorga la condición humana (ICBF, 2010, p. 49).

Bajo este nuevo enfoque aparentemente más amplio, se mencionó por primera vez el término de **preparación para el egreso** en los lineamientos técnicos de protección, identificado como el momento de salida del sistema de protección de los niños y jóvenes, que no involucraba necesariamente el reintegro a la familia. No obstante, el reconocimiento de un sujeto autónomo pleno de derechos a nivel de documentos y principios de protección enunciados en ellos, se contradecía con los procedimientos explícitos en los lineamientos, ya que el cese de la medida de protección y el egreso de un centro de protección no era visto como un proceso gradual, participativo y adecuado a cada caso, sino como un trámite administrativo definido por una autoridad, como se refleja en el siguiente aparte:

El Defensor de Familia o la Autoridad Competente debe dar un tiempo prudencial para preparar al niño, niña o adolescente para su preparación para el Egreso. En todo caso, este tiempo no debe ser inferior a cinco (5) días hábiles (ICBF, 2010, p. 51).

El resultado de este “trámite” para los jóvenes que crecieron en el sistema de protección, fue una salida abrupta a los 18 años y sin preparación para la situación que les esperaba, evidenciando así la contradicción entre la práctica institucional y el discurso que empezaba a mencionar el egreso de protección y la necesidad de considerar a los niños, niñas y jóvenes como sujetos de derechos. Así manifiesta su experiencia uno de los egresados de esta época:

La verdad no me acuerdo cuánto estuve en protección; sé que desde pequeño. Porque primero estuve en Chiquitines, y después en el Hogar El Niño, pero no me acuerdo de la edad. (...) Egresé como a los 18 o 19 años, pero prácticamente no me dijeron así como que salía. Me dijeron que empacara lo mío, que nos íbamos para Cali para otra Fundación que a mí ya me había seleccionado. Y yo pregunté ¿cómo? si yo no sabía. Yo decía que no quería salir todavía, hasta que los profesores me dijeron que empacara mis cosas y me trajeron, quedé como confuso (Egresado 2007, entrevista 2019).

La contradicción anterior es explicable debido a que la inclusión de un problema en la agenda del gobierno es un proceso en el cual coexisten diferentes valores, concepciones e intereses de los distintos actores o públicos concernidos. Así el gobierno puede reconocer la existencia del problema como el egreso, pero esto no quiere decir que lo puede o quiere solucionar de inmediato y para ello utiliza estrategias, como se ve en este caso, de comprometerse con abordar el problema pero no necesariamente redefinir el contenido de la política o llevar a cabo su reglamentación, solo en aspectos menores (Roth, 2018).

La transformación de los lineamientos para implementación de la política de protección en años posteriores (2012 - 2015) se fue dando entonces de manera lenta. Aunque no se puede afirmar que en las revisiones de los lineamientos técnicos o informes de gestión hay referencias explícitas sobre cuestionamientos externos a la institución o a un registro de procesos de consulta, discusión o demanda ciudadana sobre la política pública de protección, se pudo rastrear una petición al ICBF solicitando aclaraciones sobre su competencia en relación jóvenes adultos bajo protección estatal. Como respuesta el ICBF emitió el concepto jurídico 116 de 2015 del ICBF, es decir una conclusión a la que se llega luego de estudiar un norma, sin que eso implique una modificación de la misma (Jaramillo, C., s/f), en el cual concluye claramente que existe competencia del ICBF y por ende, de la política pública de protección, de atender y

preparar para el egreso a aquellos jóvenes que habían crecido y alcanzado su vida adulta en el sistema de protección colombiano:

Aquellos jóvenes que han estado bajo la protección del ICBF y no tienen referentes familiares, así como tampoco fueron declarados en adoptabilidad, deberán ser vinculados a los programas que ofrece el Instituto, con el fin de prepararlos para la vida laboral y productiva (ICBF, 2015. Concepto jurídico).

Si bien no se puede establecer una relación directa entre este concepto jurídico y los cambios más adelante en la política pública de protección, sí se puede deducir que existían cuestionamientos y consultas que ayudaron a que diez años después de la sanción del Código de Infancia y Adolescencia (2016), se emitiera y publicara una nueva versión de los lineamientos técnicos del modelo de atención y de las modalidades de atención del proceso administrativo de restablecimiento de derechos para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, en los cuales por primera vez se reconoce de manera explícita la obligación del Estado para atender a los jóvenes en protección que ya estaban acercándose a la mayoría de edad. De esta manera, la **primera concepción de egreso de protección a la vida independiente**, hace referencia a una nueva población objetivo de la política pública de protección, que son los jóvenes que alcanzaron los 18 años bajo protección del ICBF sin familias, redes o referentes a los cuales podrían recurrir en su vida adulta, una vez estuvieran fuera del sistema de protección.

La aparición tardía de esta concepción del egreso y una preparación consistente para este proceso, según Schneider e Ingram (2010), revela cómo las construcciones sociales de niños, niñas y jóvenes en protección no estaban asociadas a la preparación ni a una etapa adulta en un sistema de protección, de esta manera la población objetivo de la política de protección por mucho tiempo solo hablaba exclusivamente de la población menor de 18 años, de tal forma que las normas y expectativas para entender el mundo, los comportamientos legítimos e identidades posibles de la población en protección fue infantilizada. Solo en la medida en la que se discutieron estas construcciones a través de los cuestionamientos en programas de opinión pública y de operadores de programas de protección, se desencadenaron nuevos elementos para otorgar privilegios de apoyo para jóvenes que, hasta ese momento, eran invisibles para el sistema de protección, aún cuando habían crecido en su interior.

Incorporar una concepción más amplia de la población objetivo de la política de protección, fue un giro importante que podría interpretarse como una mayor apuesta al desarrollo humano porque desde el enfoque de las capacidades, se hizo explícita una mayor preocupación por lo que un joven sería capaz de hacer en su vida conforme a la prestación de servicios públicos disponibles para ejercer sus derechos (Deneulin, 2015).

7.2 Los beneficios y sanciones para los jóvenes en los programas para acompañar el egreso de protección

Este aparte tiene el objetivo de reconocer los beneficios y sanciones que los jóvenes que han pasado por un sistema de protección, recibieron de la política pública de protección, a través de los programas implementados a nivel nacional y/o local para acompañar a los jóvenes en proceso de egreso de protección en el período 2006 – 2016.

Las fuentes para este ejercicio fueron fundamentalmente las entrevistas realizadas a los jóvenes egresados de protección y los profesionales o directores de los centros de protección que cotidianamente se enfrentan a la implementación de los lineamientos técnicos y programas que hacen parte de la política pública de protección para niños, niñas y adolescentes. En menor medida, se consultaron los datos consignados en los informes de gestión del ICBF de los años 2007, 2010, 2012 y 2016, ya que el interés se situaba en la experiencia de estos actores.

A través del reconocimiento de los diversos programas y proyectos para el egreso de protección es posible reconocer los diferentes elementos, que desde el diseño de la política, están orientados a influenciar el comportamiento de la población objetivo, las normas de inclusión y exclusión que generan la lógica de medios y fines a los que pueden tener acceso en la sociedad (Ingram, 2010). En el caso de la política pública de protección, estos elementos se encuentran explícitos fundamentalmente a través de los lineamientos técnicos, los cuales son documentos jurídicos administrativos que definen de manera concreta cuál es el problema público a resolver y cómo abordarlo desde los programas y proyectos.

En los primeros cuatro años de implementación de la política de protección en Colombia (2006 – 2010), como se planteó anteriormente, no se menciona ningún programa o proyecto que reconozca a una población objetivo denominada en egreso o egresados de protección ni con los objetivos de acompañar el egreso de protección, pues en el ideal de la política, todo niño regresaría a una familia, fuera la de origen o una adoptiva. Si bien se lograron avances en las garantías de derechos de niños y jóvenes en los primeros años de implementación, no existía un “*plan nacional para atender a los niños sin familia, como si no fuera suficiente tragedia no tenerla*” (Strauch, Maya y Valoyes, 2008, p. 37). Dicha afirmación se valida en la experiencia concreta de los jóvenes sobre su vida en el centro de protección:

Lo único que se hacía era estudiar y hacer como labores básicas en el centro de protección, pero no había ninguna metodología de acompañamiento, ni preparación para el egreso ni para el proyecto de vida. Allí, aparte de estudiar, no adquirí mayores herramientas que me permitieran poder valerme por mí mismo luego del egreso (Joven egresado del 2007, entrevista 2019).

Solo hasta el año 2010, en los lineamientos de la política se hizo explícito que el proceso de protección debería considerar esfuerzos particulares con los “*adolescentes próximos a cumplir su mayoría de edad, con medida de adoptabilidad, o con restricciones para regresar al entorno de su núcleo familia*” (ICBF, 2010). No obstante, en relación al propósito no se describe ningún programa o proyecto específico con esta población objetivo, así que los ejecutores de la política, es decir los centros de protección, debían realizar cambios significativos, sin contar con acuerdos previos, capacitaciones o criterios unificados sobre lo que se esperaba de los procesos, que por primera vez asumían:

En esa época qué sucedió, que siento que en el Centro de Protección no estaba muy claro el tema de la comunidad juvenil; no estaba el modelo y el tema del acompañamiento no estaba tan organizado. No estaban esas claridades a todo nivel, primero, a nivel epistemológico, y luego en temas de la acción. Estábamos perdidos en el acompañamiento a los jóvenes, estábamos como experimentando porque fueron los primeros que se crecieron (Profesional centro de protección 1, entrevista 2019).

De hecho, en los lineamientos no se encuentra una referencia clara sobre cómo se consultó a los centros de protección, profesionales, organizaciones, jóvenes en protección u otros actores sociales para realizar modificaciones orientadas a la preparación de jóvenes en protección que se acercaban a la mayoría de edad, lo que tuvo como resultado que existieran contradicciones entre la pretensión de integrar acciones de preparación para el egreso y la práctica concreta al interior de los centros

de protección. En consecuencia, los directos ejecutores de la política tuvieron un margen de discrecionalidad para integrar las acciones conducentes a la preparación para el egreso.

Como claramente lo menciona una profesional de un centro de protección, “nosotros tenemos que coger de cada lineamiento un pedacito, digamos, el que más nos cubre” (Entrevista Profesional Centro de Protección 1, 2019). Esta afirmación, revela que los ejecutores no son neutrales, por el contrario, su práctica cotidiana revela un filtro constituido por sus valores y creencias individuales o colectivas, a la hora de interpretar las decisiones y alternativas sancionadas en la política pública de protección (Roth, 2018). Particularmente para esa época, las diversas interpretaciones se relacionaban con la idea de población objetivo de la política de protección y lo que podrían lograr los jóvenes en protección para su vida adulta a través de lo que esta les ofrecía.

Estas creencias venían siendo construidas por cada organización de acuerdo a su historia institucional e influenciaron la manera de abordar la preparación y acompañamiento de los jóvenes que egresarían del sistema de protección, como puede verse en las siguientes entrevistas:

La Institución se fundó en febrero del año 1959 por la señora Maruja, una persona que estaba muy preocupada por la situación de la niñez en Cali para esas fechas, ya se empezaban a ver niños que estaban en la calle, ver niños mal llamado gamines y ella, además inspirada por la lectura de Oliver Twist, decidió abrir una casa que consiguió prestada en el barrio El Peñón. La abrió para niños y para jóvenes que, teniendo las capacidades intelectuales y posibilidades académicas, no tenían las condiciones económicas ni familiares para hacerlos. Ella pensó en abrir una casa, abierta pero con normas, que le permitiera a los niños y jóvenes atendidos, acceder a la educación superior o a la educación de alto nivel, o sea, desde su orientación, la institución propuso llevar a los jóvenes, llevarlos a su máximo nivel (Entrevista Director Centro de protección 1, 2019).

El Centro de Protección es una federación internacional, una organización que está federada. La razón de ser nuestra, es garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes para crecer en familia, ese es la razón por la cual nacimos en Austria y por la cual estamos hoy en 135 países y naciones, obviamente los servicios se han ampliado. A nivel local, nos toca intentarnos ajustar pero siempre entramos en un problema clave y es que la organización tiene una postura política frente a las posturas institucionales. De hecho, como Federación internacional tenemos unos mandamientos que nos imposibilitan formatear la vida de niños y someterla a procesos administrativos y totalmente igualitarios para todos. (Entrevista Gerente Centro de Protección 2, 2019)

Los testimonios anteriores son de los directores de dos centros de protección en Cali, que si bien tenían una convicción sobre el potencial de los jóvenes como personas que logran objetivos de valor en sus vidas; en la primera organización, se considera que

una vida adulta exitosa se logra principalmente a través de la educación formal, mientras en la segunda, se considera que cada joven debería contar con un proceso cualitativamente diferente, que no implicaba homogeneizar las acciones o “formatear su vida”.

Precisamente estas creencias pueden interpretarse como los facilitadores para que unos centros de protección acogieran, en mayor o medida, los programas que surgieron en la política de protección para el egreso de protección a la vida independiente. De este modo, los centros de protección en Cali con una clara inclinación hacia la educación formal como meta última, aceptaron ser contratados para la implementación del programa Preparación para la Vida Laboral y Productiva creado en el año 2014, con el fin de realizar acciones específicas para los jóvenes en protección mayores a los 14 años que estuviesen declarados en adoptabilidad o que siendo mayores de 18 años continuaran estudiando una carrera profesional, técnica o tecnológica. Este modalidad permitía en cierta medida darle continuidad a los esfuerzos que de manera autónoma ya habían empezado a generar con estos jóvenes, como lo explica el director de uno de los centros de protección:

Antes de que estuviera Preparación para la Vida Laboral y Productiva, el Convenio con ASCUN y les pagara los semestres a los muchachos, nosotros hacíamos gestión de servicios de educación (...) Los recursos de la Institución pues eran muy poquitos y los recursos que aportaba Bienestar Familiar eran mucho menos que lo que probablemente está aportando hoy, pero aún así si había algún joven que tuviera algunas capacidades, que había mostrado interés, que había terminado su bachillerato, uno lo apoyaba en la educación superior. Muchos de los que salieron de educación superior hasta antes del 2014 o del 2015, fueron con recursos de la institución (Entrevista Centro de protección 1, 2019).

La implementación del programa Preparación para la Vida Laboral y Productiva ayudaría a consolidar un perfil educativo que tendría como consecuencia obtener un trabajo en la vida adulta independiente. Acorde a la intención del programa, las actividades consideradas fueron las siguientes:

- a) Acceso y financiamiento a matrículas académicas en universidades en el marco del convenio ICBF con la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).
- b) Seguimiento y apoyo para el sostenimiento escolar, a través de los equipos psicosociales de los centros de protección.
- c) Promover el reconocimiento de los jóvenes sobre actividades laborales o proyectos productivos.

La cobertura del programa a nivel nacional en el 2014, año de su creación, fue de 518 jóvenes como se señala en el informe de gestión del ICBF (2014). Este fue un hito importante, no solo porque se ofreció apoyo a la población próxima a egresar a la vida independiente, sino porque se ofrecían datos adicionales a la cifra total de niños, niñas o adolescentes en proceso de protección.

A pesar del significativo logro, en la investigación de Duarte, Hernández y Padilla (2016) sobre la implementación del programa Preparación para la Vida Laboral y Productiva en el departamento del Tolima, se concluye que lo académico se consideró como el único mecanismo del proceso de preparación para el egreso de los jóvenes, así que todas las presiones o estrategias de acompañamiento estuvieron orientadas principalmente a este ámbito y no necesariamente a la construcción del proyecto de vida o la identidad del joven.

En Cali, no todos los centros de protección decidieron implementar el programa Preparación para la Vida Laboral y Productiva, a pesar de tener una población de jóvenes en proceso de egreso de protección. De hecho una de estas instituciones en Cali, aprovechando la discrecionalidad en la implementación de los lineamientos, lograron estructurar acciones de acompañamiento para el egreso bajo sus propios criterios pedagógicos, pero respetando el objetivo de la política de protección orientado a formar para la vida independiente, como se revela en esta entrevista:

La preparación es en todo el ámbito, no solamente es la elección vocacional sino presupuestal, entonces la mamá [*figura de acompañamiento del centro de protección*] lo que hace es que si sé que ese es su último año, aprende a manejar el presupuesto o le enseñan a cocinar. Cuando pasan a la casa para jóvenes, los chicos cocinan. Eso es un crimen para el ICBF, pero un chico puede aprender. Eso obviamente les genera competencias para vivir por fuera y nos ha servido y les ha servido para defenderse un poco ante la vida. Hay un proceso y si el chico está listo y su mamá [*figura de acompañamiento del centro de protección*] y el equipo considera que sí, pues lo pasamos (Entrevista Gerente Centro de Protección 2, 2019).

Como se aprecia en la entrevista, el Centro de Protección 2 de Cali fue incorporando acciones de acompañamiento diferenciadas, así que tenía resultados para mostrar ante el ICBF en los procesos con los jóvenes. Por tanto, en el año 2015, esta organización menciona que participó por primera vez en la construcción de nuevos lineamientos para los procesos de protección que se publicaron en la versión de 2016. Y de hecho, en el 2017, el ICBF menciona en el documento de lineamientos técnicos de proyectos Sueños, oportunidades para volar (2017), que este programa fue producto de una construcción participativa, puesto que “el lineamiento no contemplaba un modelo de

atención adaptado para los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección en preparación para la vida autónoma e independiente, que no cuentan con red familiar y son lineamientos enfocados a permanencias menores a un año y medio” (ICBF, 2018).

El objetivo del programa Sueños, desde su creación fue generar condiciones para que los jóvenes que crecieron en el sistema de protección logaran la satisfacción de sus derechos a través del fortalecimiento de la identidad, personalidad, competencias y habilidades sociales, capacidad de autogestión y participación, que permitiera prepararles para asumir posteriormente una vida autónoma e independiente (ICBF, 2018). A diferencia de otros momentos, en este programa se definieron de manera concreta, siete componentes para abordar la preparación para el egreso:

- a) Educación, entendida como el apoyo económico para costos de matrícula y manutención mientras se cursa un programa educativo superior, técnico o tecnológico.
- b) Empleabilidad y emprendimiento, promoción de oportunidades laborales en el ICBF y construcción de perfil ocupacional para cada joven.
- c) Identificación, trámite de documentos de identidad (cédula de ciudadanía) y otros específicos como libreta de servicio militar para los hombres.
- d) Cultura, apoyo para la participación en actividades artísticas y culturales.
- e) Deporte, apoyo para la participación en disciplinas deportivas.
- f) Recreación, acceso a actividades de ocupación del tiempo libre.
- g) Voluntariado, vinculación de otros actores sociales al trabajo voluntario con niños y jóvenes bajo protección.

A diferencia del Programa Preparación para la Vida Laboral y Productiva del 2014, el programa Sueños, además de la educación y el trabajo, hizo énfasis en el desarrollo de habilidades sociales como liderazgo, autonomía, comunicación, entre otras. De acuerdo al informe de gestión del ICBF (2016), en el año 2015 los resultados más relevantes hacen referencia a 1293 jóvenes que tuvieron acceso a la educación superior, 292 que participaron de jornadas de orientación vocacional y 303 que se vincularon laboralmente.

Para el 2015 y 2016, los dos programas existían simultáneamente a nivel nacional y en la ciudad de Cali, y cada ejecutor bajo su discrecionalidad, había definido anualmente un compromiso contractual con el ICBF en el marco de uno de los dos programas. En este sentido, los centros de protección consultados, si bien reconocen que los programas ofrecían orientaciones más claras para el proceso de preparación de los jóvenes en proceso de egreso, también señalaron elementos que de manera contradictoria, tanto en la política de protección como en los lineamientos técnicos, trataban a los jóvenes como niños y objetos de protección, como se evidencia en los siguientes testimonios:

Aquí tenemos siempre una tensión y es buscar siempre articular las maneras de la organización frente a los lineamientos, no es fácil. Por ejemplo, a nivel nacional de Aldeas se nos envió fue un documento que se llama Los Intolerables que son prácticas institucionales que para Aldeas no son tolerables como que en las casas hayan letreros, o en las unidades hayan letreros del ICBF donde se vea “aquí viven niños”, eso no está bien, vulnera los derechos de las personas y eso es un intolerable. ICBF nos obliga a ponerlo, pero Aldeas y los defensores de derechos humanos dicen que eso no está bien. ¿Cómo hemos hecho políticamente? Las familias han tomado la determinación, cada casa tiene un letrero, hay algunos que lo voltean o lo quitan cuando llega el ICBF. (...) Hay cositas que logramos intentar, pero es muy difícil. Y los chicos han logrado criarse con esa idea, que los chicos hoy en día logran visualizar la diferencia de crecer aquí y crecer en una institución (Director Centro de Protección 2, 2019).

Yo pienso que las instituciones que queremos evidenciar unos resultados distintos nos toca salirnos de la tabla personal de Bienestar Familiar. Ellos nos dan una tabla para que hagan el informe y la evaluación, pero hay muchas cosas que hay que hacer que no se harían con ese personal ocupado haciendo esos informes, que para Bienestar Familiar es importante tener sus informes y sus resultados porque ellos están poniendo unos recursos, y quieren de alguna manera evidenciar lo que está pasando (Entrevista Director Centro de Protección 1, 2019).

Estas tensiones revelan, como lo mencionó en sus análisis Ingram (1990), que la implementación de la política implica costos de dos tipos: costos de negociación, es decir aquellos que se generan para lograr un acuerdo entre los diferentes ejecutores y los distintos valores que ellos tienen; y, los costos de información, relacionados con la obtención de información para determinar las consecuencias de las soluciones o la validez de las acciones propuestas en la política. Las combinaciones de estos costos, generaron resultados diversos en relación a los objetivos y el procedimiento a seguir, como se explica a continuación:

Costos de información	Costos de negociación	
	Bajos	Altos
Bajos	Objetivos claros Procedimiento flexible	Objetivos abiertos Procedimiento flexible
Altos	Objetivos claros Procedimiento preciso	Objetivos abiertos Procedimiento preciso

Fuente: Ingram (1990)

En el caso de la política de protección, en una década de implementación, tuvo objetivos claros que aparecen de manera explícita en los lineamientos de trabajo con los jóvenes, orientados cada vez más, a reconocer los diferentes momentos que viven o vivirán al estar dentro y fuera del sistema de protección. Como se ha descrito antes, el costo de negociación para definirlos entre el ICBF y sus ejecutores fue muy bajo, pues solo hasta el 2015 se reconoció que los contenidos y programas en la política no eran suficientes ni efectivos para abordar este problema. En consecuencia, los costos de información también fueron bajos por los pocos ejercicios de consulta con los directos implementadores, que como se ha descrito antes, dieron como resultado un procedimiento flexible, sujeto a las diferentes interpretaciones de los ejecutores de la política, de acuerdo a sus propios valores y mandatos institucionales.

Pero además de estos costos, podría decirse que también se tuvo un costo alto para el desarrollo humano de los jóvenes pues aunque se crearon programas de preparación para el egreso de protección, enfrentar la vida independiente con sus retos, especialmente sin una familia de respaldo o un lugar para vivir fuera del sistema de protección, los enfrentó a riesgos ante los cuales no se contempló ningún mecanismo de respuesta o atención desde la política de protección.

Esta situación sería más crítica para los egresados de protección en Cali, teniendo en cuenta la ciudad no ofrecía un entorno favorable para estar seguros, tener empleo, estudiar o en esencia, lograr lo que querían ser o hacer en sus vidas, pues entre el 2014 y 2016, el 9,3% de los jóvenes de Cali entre 14 y 17 años estaban en pobreza extrema; en estas edades la tasa de homicidios superaba en casi 20 puntos porcentuales la tasa nacional; la tasa de desempleo entre los 18 y 24 años era de 24,9% y sólo el 2% había tenido acceso a educación superior (Osorio y Aguado, 2018; Política Pública de Juventud del municipio, 2019);

El siguiente testimonio ilustra precisamente algunas de estas dificultades y cómo jóvenes egresados de la ciudad experimentaron o vieron a otros jóvenes, que egresaron del sistema de protección, vivir en la calle o en situación de pobreza:

Mi egreso fue duro, me dijeron en 15 días te vas. En mi caso, yo no tenía para dónde irme, mi familia está en Buenaventura y yo no quería volver a Buenaventura, porque efectivamente estaba encerrado en el centro de protección desde los 13 años. Pero realmente, dos casos detonaron mi preocupación: un chico que leía muchísimo, tú le preguntabas de política, de historia y él te contestaba, pero terminó consumido por la droga. Yo a él le auguraba un futuro chévere porque devoraba libros y uno quedaba como ¡wow! ¿Aquí qué paso? Y es la falta de acompañamiento

afuera, porque así tú tengas mucho conocimiento en temas académicos y no tienes quién te guíe sobre cómo capitalizar ese conocimiento y no tienes las herramientas para afrontar esos momentos difíciles, pues te puede el tema de drogas y eso fue lo que le pasó a él. Hay otro caso, es un chico que terminó muerto porque se metió a trabajar a una oficina de sicariato y por matar a un empresario, los escoltas del empresario lo mataron a él. Yo pienso que es un problema de acompañamiento y falta de oportunidades cuando sales. No era un joven que uno viera que iba a terminar en eso porque no tenía antecedentes de consumo, ni de robo, y era muy noble. El tema de acompañamiento es crucial, yo tuve muchos momentos difíciles pero muchas veces ahí estuvo B, que muchas veces no me apoyó con dinero, pero sí con una llamada (Entrevista egresado de protección en 2010, 2019).

En este contexto, los jóvenes egresados sin apoyo, se vieron obligados a asumir su vida independiente por sí mismos, por ejemplo, con estrategias como ubicarse en habitaciones o viviendas cercanas a otros egresados que conocieron en los centros de protección. De este modo, configuraron una figura de mentores 'informales' entre ellos, que les ha permitido aprender y compartir la experiencia de vida que han tenido durante el egreso, ante la inexistencia de cualquier otro mecanismo de respuesta derivado de la política pública.

Cuando llegué a la ciudad de Cali entré en un centro de protección y estuve durante diez años ahí, eso también me marcó mucho. Después, pasar dos años en Fundación de Futuros que me aportó mucho en mi crecimiento, me preparó para la vida independiente. Ahí fui consciente de todo ese pasado, de lo que viví en ese centro de protección y de lo que podía brindar, no quedarme en el ser un pobrecito y que todo el mundo me tenga que ayudar, no. Eso me permitió poder superarme y sobreponerme, a lo que le llaman resiliencia. Después me empoderé para poder aportar al fortalecimiento y al mejoramiento de todos los procesos que viven los chicos en los centros de protección porque sabemos que no son los mejores, se ha avanzado pero se necesita mucho más (Grupo focal egresados de protección, 2019).

De manera formal, en la ciudad de Cali, los jóvenes que egresaron solo han contado con el apoyo la Fundación Formación de Futuros, una organización de carácter privado que solo opera a nivel local, con recursos propios y que nació en el 2013, inspirada en el modelo de apoyo posegreso de protección de Inglaterra, pues es el país de origen de su fundadora. En esta organización recibieron hospedaje y acompañamiento psicosocial un total 1700 jóvenes egresados de protección de Cali, entre el 2005 y el 2018 (Unicef, Doncel, 2019).

Además de esta organización, en Colombia no se tiene ningún otro registro ni información sobre otras de similar naturaleza. Ninguna de las estrategias luego del egreso, de carácter informal o privado, se ha reconocido ni se promueve formalmente desde la política como respuestas a la población que ya egresó del sistema de protección. Tampoco existe algún espacio para consultar, censar, escuchar a jóvenes ya egresados, así que este momento de transición aún sigue sin tener importancia para

la política pública y para la evaluación de los resultados que esta tiene para que los jóvenes alcancen la vida que quieren y desean vivir.

7.3 Avances de los jóvenes egresados de protección en sus capacidades para el Desarrollo Humano

El siguiente apartado pretende reconocer los avances que los jóvenes egresados de protección alcanzaron en relación a la generación de las capacidades educativas y laborales que contribuirían a su desarrollo humano.

Para la recopilación de la información al respecto fueron fundamentales los hallazgos del grupo focal y las entrevistas con los jóvenes egresados de protección, quienes a través de su experiencia ilustraron de la mejor manera lo que han alcanzado para ser y hacer en sus vidas adultas. Estas percepciones se compararon con las opiniones de los encargados de implementación de la política pública de protección, para comprender mejor los hallazgos y analizarlos a la luz básicamente del desarrollo humano.

De acuerdo a la literatura del desarrollo humano, desde el enfoque de capacidades, las políticas públicas y las instituciones públicas son las garantes de que las personas tengan 'factores de conversión' o recursos que una persona puede convertir en funcionamientos⁵ valiosos (Deneulin, 2015). No obstante, el análisis no puede limitarse a estos porque a su vez, son el resultado y la forma en la que se materializan las capacidades, comprendidas como ámbitos de libertad y elección de lo que las personas valoran y es lo que hace que funcionen en un sentido específico. En el caso de la política pública de protección se ha hecho énfasis en las capacidades educativas y laborales como esenciales para que los jóvenes puedan alcanzar la vida que quiere, así que han configurado dentro de los programas de preparación para el egreso de protección actividades encaminadas al acceso al sistema educativo formal y la capacitación para el trabajo como factores de conversión que permitiría el logro de estas.

⁵ Para recordar, los funcionamientos hacen referencia a lo que una persona está haciendo o logrando (Urquijo, 2006). Es decir, que materializan las capacidades de las personas.

7.3.1 Capacidades educativas

La educación es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Nacional colombiana (Artículo 67), de tal manera que la política de protección garantizó a todos los niños y jóvenes que alcanzaran los niveles de educación básica primaria y secundaria. Luego del año 2010, con la necesidad de preparar a los jóvenes para la vida adulta, además de un derecho constitucional, en la política pública de protección la educación se convirtió en un eje importante para que cualquier joven alcanzara un funcionamiento valioso para su adultez. Así llegar a un nivel educativo más alto permitió que en la política pública de protección se incluyeran apoyos para estudios superiores; sin embargo, desde la experiencia de los jóvenes, se convirtió para los jóvenes en un requisito para mantenerse bajo protección, anulando el sentido de la educación como un factor que los jóvenes podrían usar para alcanzar una forma de ser o hacer de valor para sus vidas:

Yo me gradué del bachillerato y no tenía orientación vocacional. Cuando salí me di cuenta que era difícil y accedí a la Escuela Nacional del Deporte, no tenía todavía una orientación vocacional, entonces empecé a estudiar ahí pero no me gustaba, sin embargo, me dijeron que si me salía ya no tenía más opciones y me tocaba de una egresar (Grupo focal egresados, 2019).

Una de las razones fundamentales de esta situación fue la existencia de procesos homogéneos en los lineamientos de la política de protección que consideran iguales factores de conversión para los jóvenes, sin considerar sus diferencias e intereses. Claramente esta rigidez de los estándares de la política de protección, revela la poca adopción de recomendaciones de las Directrices de Cuidado Alternativo de las Naciones Unidas (2009) sobre la participación efectiva y el desconocimiento de un elemento crítico en el desarrollo de las capacidades de los jóvenes: ser protagonistas de sus propias vidas.

De esta manera, el espacio para que los jóvenes en protección logran desarrollar la libertad para ser agentes de sus vidas, ha sido mínimo porque toda decisión se interpretaba como condiciones para mantenerse en un centro de protección, tal como se puede ilustrar con el siguiente caso:

Del centro de protección recuerdo el trato que nos daban, por una parte buena y por otra mala; lo malo era que yo veía que a todos los mandaban a estudiar, menos a mí, me excluían, me colocaban a hacer aseo y colaborar en la Fundación. Nunca logré entender, porque normalmente cuando una defensora llegaba y me preguntaba que si estaba estudiando, yo decía que no, y me preguntaban el motivo y yo no sabía responder, ellos siempre me decían que tenía que decir que sí, mentir (Grupo focal egresados, 2019).

En clave del enfoque de capacidades, la «libertad de ser agente», es lo que le permite a una persona definir qué hacer y conseguir en la búsqueda de sus propias metas o valores, en un contexto donde hay posibilidades y mecanismos que permitan su desarrollo (Urquijo, 2007); sin embargo, el testimonio anterior evidencia cómo un joven en un centro de protección, tuvo menor posibilidad de elegir porque solo podía reconocer el mundo institucionalizado que le rodea, así que no le fue posible formar criterios de elección en comparación con otras personas, identificar qué herramientas quería para su vida adulta, cuáles necesitaba fuera del centro de protección, y especialmente en el caso de su educación, lo que le gustaba o valoraba para formar su vocación, como se aprecia a continuación:

En el transcurso de los semestres me di cuenta de que habían muchos vacíos frente a lo que uno debería saber para poder enfrentar lo que es la universidad, lo académico, y la parte de la Fundación es dura porque no hay recursos. (...) Fue un choque empezar a estudiar (Grupo focal egresados, 2019).

Los resultados de matrícula han sido más importantes que el sostenimiento o la continuidad educativa de los jóvenes. De hecho, luego del egreso de protección, fuera del sistema no existe ningún organismo o autoridad designada para el seguimiento a los jóvenes, ni una batería de indicadores o un estándar claro para valorar resultados educativos alcanzados de cada caso. Por tal razón, los ejecutores de la política tienden a realizar críticas sobre los aspectos que son susceptibles de evaluación en el proceso con los jóvenes, ya que los contemplados se centran fundamentalmente en los recursos y los funcionamientos:

La preparación para el egreso tiene contrato de internado entonces lo miden como internado, eso es una locura. Entonces ahí es donde está el tema, o sea, si es un internado para jóvenes es muy complejo, ¡cómo van a tener internos a adultos! Aquí nos llegó una chica de una institución donde a las seis de la tarde tenía que estar en la institución, y tenía que llegar a la puerta y entregar su celular. Si tenía un trabajo en grupo, una conversación por WhatsApp, si le iban a avisar del parcial que salió a última hora, no podía, porque no podía usar celular dentro de la institución. Ese tipo de cosas hay que erradicarlas porque ellos tienen que tener una vida lo más cercana a lo que vive un adulto joven (Entrevistas profesional de centro de protección 2, 2019).

Esta forma de evaluación se centra así fundamentalmente en los insumos, es decir, en los métodos empleados y los recursos económicos e institucionales para ejecutar un proyecto, pero no dice nada acerca de los “resultados obtenidos o sobre la adecuación de los procesos puestos en marcha” (Roth, 2018, p. 251). En este sentido, se visualiza más como un trámite administrativo que una capacidad fértil, que permitiría a los jóvenes tener o promover mejor información, criterio, aptitud para expandir la libertad de los jóvenes en relación a su propia vida.

El desconocimiento de las experiencias particulares acerca del desarrollo y continuidad educativa y la falta de respuesta ante la desconexión de un joven egresado de protección con los servicios o instituciones de apoyo en una ciudad que registra un porcentaje mínimo (2%) de vinculación a la educación superior, son factores que cuestionan cómo luego de pasar por un proceso de protección, existen pocas posibilidades para que los jóvenes egresados tengan plena seguridad de desarrollar y consolidar sus capacidades educativas a futuro (Nussbaum, 2012).

7.3.2 Capacidades laborales

A diferencia de la educación, el trabajo como uno de los factores importantes para que los jóvenes alcanzaran una vida adulta con responsabilidad y estabilidad, solo se incorporó a la política de protección luego de ocho años de ser sancionada. Antes de esta fecha, fundamentalmente se consideraba que el trabajo era una vulneración para los derechos de niños, niñas y adolescentes, entendiendo que muchos de ellos habían llegado por situaciones como el trabajo y la mendicidad infantil y no se pretendía perpetuar, sino restablecer sus derechos.

Solo hasta el momento de reconocer como población objetivo de la política pública de protección a los jóvenes que tenían 18 o más años en el sistema de protección, se hizo énfasis en el desarrollo de aptitudes y habilidades para el trabajo, principalmente en relación a oficios no cualificados como carpintería, metalistería, panadería, entre otros.

De acuerdo a las experiencias de los jóvenes egresados, este tipo de formación fue la única alternativa en los centros de protección, pues hacía parte del servicio público gratuito del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que ha ofrecido formación en programas técnicos, tecnológicos o complementarios (de pocas horas) para el mercado laboral. Como resultado, los jóvenes explican que podrían listar varios cursos en su currículo, pero no necesariamente acordes a un perfil ocupacional que hubiesen formulado y fortalecido a través de su paso por protección:

Yo me gradué del bachillerato y no tenía orientación vocacional, y como a uno lo preparan en ICBF para sobrevivir, dictan un montón de talleres del SENA, macramé, panadería, peluquería, y yo pensaba dedicarme a algo de eso (Grupo focal egresados, 2019).

Como se ilustra en el testimonio, esta formación estaba orientada a desarrollar funcionamientos para generar ingresos propios o mediante un empleo; sin embargo, al ser oficios que generalmente en el mercado laboral son ejercidos por gran parte de la población y que no requieren alta cualificación, de alguna manera revelaron las pocas expectativas que la política de protección tendría sobre el desempeño laboral de su población objetivo. Solo hasta el 2014, con el diseño del Programa Preparación para la Vida Laboral y Productiva, además de la formación en oficios, se integraron otras actividades en relación al mundo laboral: el acompañamiento para la elaboración de un currículum e inscripción del mismo en la bolsa de empleo y el acompañamiento para reconocer y exigir un contrato de trabajo.

En un primer momento estas actividades no fueron realizadas por los equipos de los centros de protección, sino que se siguieron articulando con la oferta pública y gratuita existente en Colombia, por eso, estos cambios coinciden con la aparición del Servicio Público de Empleo en Colombia que ofrecía a la población colombiana la posibilidad de elaborar un currículum, inscribirlo en su plataforma virtual y buscar vacantes de empresas. En consecuencia, fueron elementos que se aprovecharon de la política laboral del país, más no fueron producto de una transformación de la política de protección en sí misma.

En comparación con los resultados en educación, los relacionados con el trabajo para los jóvenes en protección fueron menos exitosos, solo en el informe de gestión del ICBF en 2016 se pueden rastrear resultados: 292 jóvenes en jornadas de orientación profesional y 303 jóvenes tuvieron un trabajo, del cual no se sabe sus características. Estos resultados de menor peso que los de tipo educativo, de acuerdo a los funcionarios de los centros de protección consultados, se deben a que el énfasis de la preparación para el egreso era académico, por esto, incluso los profesionales que deberían diseñar un perfil ocupacional con y para el joven, se dedicaron fundamentalmente a realizar postulaciones para su ingreso a las universidades:

Yo pienso que frente al equipo se requiere una persona que haga todo el proceso de postulación y acompañamiento para los estudios superiores, porque eso lo termina haciendo la misma psicóloga. Por ejemplo, yo tengo un programa que tiene 40 muchachos en la educación superior, pero vaya matricule 40 muchachos cada semestre, eso es una galleta [problema], podrá ser la psicóloga pero a la vez tiene que rendirle informe a Bienestar Familiar, pero a la vez tiene que postularlos para el beneficio económico, entonces... (Entrevista Director Centro de Protección 1, 2019)

Estas debilidades en el proceso de acompañamiento permiten cuestionar si los jóvenes han generado capacidades laborales en protección, pues considerando la ausencia de familia u otro respaldo, se han visto obligados a realizar actividades para ganar un sustento, a costa de limitar la libertad para hacer lo que quieren (PNUD, 2015). Las siguientes historias permiten ilustrar esta interpretación:

Lo más duro fue buscar trabajo, yo la verdad no sabía cómo era el proceso para buscar trabajo. Lo primero que busqué fue ebanistería porque algo sabía de un curso. Este lo conseguí yo mismo, me fui caminando hasta el centro, me dijeron que necesitaban gente y yo fui al otro día (grupo focal egresados de protección, 2019).

Si no tienes empleo y no tienes claro tu proyecto vida estás expuesto a lo que te pueda poner el camino, generalmente oficinas de sicariato, drogas, robo, y además porque muchos de mis compañeros ya tenían antecedentes de este tipo, era un mundo que ya conocían y era muy fácil volver a eso (joven egresado 2007, entrevista 2019).

De acuerdo al enfoque de las capacidades, “promover capacidades es promover áreas de libertad, lo que no es lo mismo que hacer que las personas funcionen en un determinado sentido” (Nussbaum, 2012, p. 45). Cuando, como se menciona en el segundo testimonio, los jóvenes encuentran como primera opción participar del sicariato, drogas, robo, entre otras, para sustentarse, y viven en una ciudad en la cual 1079 jóvenes cometieron delitos y estuvieron en un sistema de responsabilidad penal durante el período 2014 – 2016, más que una capacidad laboral, se puede decir que se ha generado una desventaja corrosiva que priva a los jóvenes de trabajar bajo condiciones legales, formales y positivas y les enfrenta a efectos negativos contra su integridad individual y la de la sociedad en la cual se encuentran.

De acuerdo a esta reflexión, al igual que en el caso de las capacidades educativas, en relación con las capacidades laborales no se podría identificar una fuerte influencia de la política de protección para promover la agencia de los jóvenes egresados de protección en relación al empleo. De allí que un punto común expresado por los jóvenes y los funcionarios de centros de protección sea que las actividades asociadas a la preparación para el egreso sean diferenciadas de las actividades y programas que se hacen con los niños y adolescentes, pues de lo contrario no se alcanzan a desarrollar las capacidades laborales y educativas que permitirían a esta población contar con responsabilidades y elecciones autónomas en sus vidas:

Yo sentía que la gente me veía como pequeño, como menor. Al punto de que hace apenas dos años se dieron cuenta que yo era egresado de protección porque salió una nota en el periódico, y me llamaron a felicitar me y me tocó contar, y eso te va dando confianza, porque a pesar que ya he vivido una experiencia en el tema laboral y de liderazgo, uno nunca vas a superar esos vacíos

que se quedaron del centro de protección, aunque uno ya tiene las herramientas para trabajar, eso nunca desaparece, siempre llegan, van y vuelven (Grupo focal egresados, 2019).

Ellos a veces piensan que todo les va a llegar del cielo, se acostumbran a que todo se los den, y en ese orden de ideas, se les dificulta mucho entender la lógica de que hay que ganarse las cosas. Incluso se sabotean sus propios procesos para no irse, porque ha pasado, porque les da mucho terror salir. Han estado toda su vida metidos en una burbuja, que es la burbuja del Estado. Como Bienestar Familiar tiene un planteamiento muy paternalista, de “todo se lo doy” y todo es un derecho, es muy difícil para ellos entender esa lógica. Yo les decía en esa reunión que te digo que hasta me miraron feo, “nosotros en Aldeas les enseñamos a manejar su libertad, ¿y cómo les enseñamos a manejar su libertad?, pues dándoles libertad. Uno no puede aprender a hacer algo sino lo hace. Ese es el deber nuestro, de enseñarles que cuando uno no está ellos tienen que actuar correctamente. Es darles la confianza de vivir (Entrevista Profesional Centro de Protección 2, 2019).

Y la confianza de vivir, en buena medida, depende la libertad de un joven para saber qué quiere y cómo lo quiere lograr. Mientras la política pública de protección siga manteniendo una construcción social que no reconoce plenamente la necesidad de fortalecer y acompañar el potencial de niños y jóvenes para desarrollar capacidades, su influencia en el desarrollo humano será limitada porque tras esfuerzos de una década, no ha logrado “ampliar las libertades de modo que todos los seres humanos puedan aprovechar las posibilidades que consideren más valiosas para sus vidas” (PNUD, 2016, p. 1).

8. REFLEXIÓN FINAL

“Egresar debería ser un motivo de orgullo que tú hayas salido de ahí y no un motivo de preocupación. Debería haber algo que haga sentir que diste un nuevo paso y que va a ser mejor” (Joven egresado 2007, entrevista 2019)

El objetivo fundamental de este estudio era *establecer una relación entre la implementación de la política de protección en Colombia y las capacidades educativas y laborales que los jóvenes egresados de protección generan para alcanzar la vida que quieren y desean, como lo plantea el enfoque del desarrollo humano*. En este sentido, la pregunta central del estudio fue: *¿Cuáles son las relaciones entre en la implementación de la política pública de protección para niños, niñas y adolescentes y la generación de capacidades para el desarrollo humano, especialmente las de tipo educativo y laboral, en los jóvenes egresados de protección en Cali, Colombia?*

Para responder al interrogante planteado, se deben puntualizar varios elementos importantes sobre la discusión en anteriores apartes de este documento.

En primer lugar, se puede afirmar que a través de las diferentes voces consultadas en esta investigación, se reconoce que la política pública de protección ha tenido avances significativos en materia de la preparación y acompañamiento a los jóvenes que han alcanzado su etapa adulta en el sistema de protección y deben egresar del mismo como personas independientes. Esto se revela durante seis años (2010 – 2016) en el desarrollo de acciones y programas en materia de educación y empleo, siendo el proyecto Sueños: oportunidades para volar, el ejercicio más claro en este sentido y que ha implementado desde el año 2016 con recursos, esfuerzos y responsabilidades institucionales específicas. Este desarrollo se relaciona directamente con transformaciones en la definición de la población objetivo de la política pública de protección, cuando aparecieron los términos de egreso, preparación para el egreso y vida independiente en los programas y proyectos para su implementación.

No obstante, los hallazgos relacionados con la implementación de esta política, muestran que, entre los centros de protección existieron prácticas heterogéneas de preparación para el egreso, a pesar de contar con lineamientos claros, lo que generó una diversidad de resultados en relación a la vida de los jóvenes; unos más orientados a fortalecer principalmente sus aspectos académicos, y otros con énfasis en la formación en oficios no cualificados. Sin embargo, un aspecto común, según los jóvenes o algunos funcionarios entrevistados, fue la prevalencia de lineamientos y prácticas de protección en ámbitos institucionalizados, interpretadas como infantilizantes y por ende, como limitantes para el desarrollo de acciones autónomas por parte de los jóvenes.

Teniendo en cuenta estas afirmaciones, en la implementación de la política de protección aún persiste una construcción social de niños, niñas y adolescentes visto como poblaciones dependientes, en el sentido utilizado por Ingram, Schneider y Deleon (2010), quiere decir que son *un grupo que necesita recibir apoyo y contar con una imagen positiva socialmente, pero que no representa un papel determinante en la creación de riqueza nacional*. De allí que se generen acciones de cuidado y no necesariamente de preparación progresiva para el egreso y la vida adulta durante el período de protección. Por esto también se explicaría la inexistencia de formas de capturar información, hacer seguimiento o rastrear de manera sistemática las

trayectorias de la vida de los jóvenes luego de egresar, con el fin de transformar o mantener elementos de la política pública.

De acuerdo a lo anterior, se podría problematizar la influencia de la política pública de protección y los ámbitos o modalidades institucionales que se disponen para su implementación, en relación al desarrollo humano desde el enfoque de capacidades. Dado que si bien, en el lapso de una década se ha logrado que sea visible una población que requiere de mayor preparación para el momento de su egreso, los hallazgos muestran que de alguna manera, los jóvenes se han ajustado a cumplir con su ingreso a estudios superiores o programas de formación para el trabajo, con el ánimo de cumplir los requisitos para no ser expulsados de los programas, sin que necesariamente esto los lleve a generar los funcionamientos que, real y expresamente, ellos consideran valiosos para sus vidas.

En este sentido, la política de protección, desde el enfoque de capacidades, no tendría una influencia contundente en el desarrollo de capacidades educativas y laborales para los jóvenes en protección, en tanto no facilita espacios deliberados a través de los cuales estos jóvenes, durante el proceso de protección, puedan identificar cuáles son las elecciones y metas valiosas para sus vidas, ni los recursos o factores de conversión que pueden utilizar para lograrlas (Deneulin, 2015). En este sentido, se desconocería un elemento clave de las políticas públicas para el desarrollo humano, como es la especial atención de proteger la libertad de elección de las personas (Nussbaum, 2012) y, se valida una de las hipótesis planteadas en este estudio: *la política de protección tiene una perspectiva de preparación para el egreso de corto plazo, lo que incide en que un joven en el sistema de protección, no logre desarrollar progresivamente sus capacidades educativas y laborales.*

Los objetivos de una política pública desde el enfoque de capacidades del desarrollo humano debe buscar que se logren *“las capacidades y no los funcionamientos, puesto que son aquellas las que garantizan la existencia de un espacio para el ejercicio de la libertad humana”* (Nussbaum, 2012, p. 45). Si la educación formal a nivel universitario como en este caso, ha sido el fin de los programas derivados de la política pública de protección, termina siendo el único apoyo al que tienen acceso los jóvenes, así que ingresar a una universidad es asumido como el único funcionamiento valioso al que

tienen derecho, dejando de lado su libertad de elegir si esa es la mejor alternativa para sus vidas.

Estas afirmaciones permiten validar parcialmente otra hipótesis del estudio en la que se plantea que *la inexistencia de apoyos para el egreso derivados de la política pública de protección y otros de tipo institucional, familiar o comunitario, afecta la continuidad educativa y la generación de ingresos de los jóvenes que egresaron del sistema, para alcanzar la vida que quieren y valoran*. Pues como ya se mencionó, los jóvenes si bien lograrían mejores niveles educativos en su paso por protección, no existe a nivel formal ningún mecanismo, servicio o apoyo fuera del sistema de protección, de carácter público o de trato preferente para esta población, que le permita tener la seguridad de continuar desarrollando sus capacidades educativas. De manera similar, si bien a través de la política de protección, los jóvenes han tenido acceso a la formación en oficios, para el trabajo y para el desarrollo de sus capacidades laborales, no se encuentran en los informes institucionales ni en los comentarios de los entrevistados, referencias a los resultados concretos y demostrables sobre su incorporación o sostenimiento en la vida laboral, así que no se puede asegurar que una vez egresan, tienen un perfil laboral o acceden fácilmente a actividades productivas. De hecho, los jóvenes consultados evidencian que su primera experiencia laboral sucedió una vez egresaron y sin apoyo de ninguna institución pública, generalmente en oficios de bajos ingresos y asumidos por obligación, no por elección.

La situación social y económica de los jóvenes en la ciudad de Cali, donde se hizo este estudio, y sobre la cual se ha hecho mención en apartes previos, puede agravar aún más la situación para el egreso de protección, pues los índices de violencia, pobreza y barreras para ingresar a la educación superior o a un trabajo son muy altas en comparación con los jóvenes en otras ciudades del país. En los testimonios se hace referencia a la experiencia de jóvenes que han pasado por situación de calle, entre otras que atentan contra la dignidad de esta población y sus derechos. A pesar del efecto que puedan tener estos elementos del contexto en la situación de los jóvenes, no se encuentra una referencia explícita de cómo se contextualizan los procesos de preparación y acompañamiento para esta población o cómo se abordan las situaciones sociales o económicas particulares del lugar de implementación de los programas y

proyectos de la política de protección, pues su diseño se realiza de manera centralizada, sin mayores consultas a los ejecutores o a la población objetivo.

En consecuencia, la implementación de la política se realiza de manera homogénea y uniforme, sin cuestionar las relaciones sociales ni las dimensiones colectivas del bienestar que tienen influencia en el futuro de jóvenes que tuvieron que ser protegidos por el Estado desde temprana edad. De esta manera, la política pública de protección concibe a los jóvenes como individuos aislados de relaciones y de ámbitos diferentes a los de los centros de protección, especialmente si estos son de carácter institucional y no familiar. En estas condiciones, se asume que, si a todos los jóvenes en protección se les garantiza un mismo punto de partida, cantidad o cualidad de beneficios, “sus logros serán el reflejo de variables que están bajo su control: el esfuerzo y la responsabilidad individual” (Mora, 2019, p. 206).

Bajo estas premisas, el desarrollo de capacidades educativas y laborales de los jóvenes no sería suficiente para el desarrollo humano porque la política pública de protección estaría generando beneficios diferenciados, sin cuestionarse cómo las condiciones de un contexto producen o generan mayores barreras y exclusiones para estos jóvenes, las cuales no se alcanzan a superar solo con la voluntad y el logro de lo que cada uno valore o le sea significativo a nivel individual. En estos términos, se valida la hipótesis central del estudio: *entre más tiempo ha pasado un joven en un medio institucional de protección, las posibilidades para desarrollar capacidades educativas y laborales que les permitan integrarse a la vida adulta y alcanzar la vida que quieren y valoran, son menores en comparación a otros jóvenes que no tuvieron que afrontar esta separación de sus familias o comunidades.*

En consecuencia, la política pública de protección para niños y jóvenes ha promovido intervenciones en las que el Estado se ha hecho presente de manera muy fuerte durante el período de institucionalización y protección de los jóvenes, pero que al egresar no reconoce ni realiza esfuerzos para ampliar oportunidades ni ayudar a los jóvenes para lograr la vida que quieren. Por el contrario, tolera igualdades sociales mínimas y desigualdades máximas entre los jóvenes, sin tener ningún mecanismo de respuesta para ello (Andrenacci y Repetto, 2003).

Si bien el fin del desarrollo humano es la persona, no se podrían olvidar las relaciones sociales que producen o promueven las condiciones sociales en las que el conjunto de niños, niñas y adolescentes viven y les llevan al sistema de protección en un contexto social específico. Tampoco se podría dar por sentado que sólo tener una política de protección o para el egreso de protección, es suficiente, porque de alguna manera se estaría naturalizando que cada vez más niños y jóvenes lleguen a vivir a centros de protección, sin hacer esfuerzos por fortalecer las familias y comunidades en las que se producen vulneraciones que tal vez trascienden la voluntad de estos grupos sociales.

Estas cuestiones abren nuevas líneas de investigación sobre las políticas de protección de niños, niñas y jóvenes. Aunque no fue el alcance de esta tesis, sería importante profundizar sobre cuáles son los efectos diferenciados que tiene el proceso de protección y egreso de protección en términos de género, especialmente si se tienen en cuenta que muchas de las vulneraciones se presentan más en las mujeres que en hombres. También porque los procesos de acompañamiento no contemplan claramente los enfoques diferenciales de género ni diversidad sexual que les ayuden a los jóvenes a construir sus identidades y asumir una vida conforme a estas elecciones.

Y por último, es necesario reflexionar sobre la construcción que los niños y jóvenes en protección hacen de sí mismos como actores políticos o sujetos de derechos, pues se ha identificado en este estudio, algunas de las limitaciones que ellos tienen para elegir libremente sobre el curso de su vida o para vincularse plenamente con un entorno social cuando están institucionalizados.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006) Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana. Washington D.C.: INDES. Disponible en http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf
- Archenti, N. (2016). Cuestiones metodológicas. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Canales, M. (2006). Metodologías de investigación social. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

CEPAL y Unicef (2013). Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia. Santiago de Chile.

Cely, D. (2015). Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Salud soc. uptc. 2(1): p. 42-47.

Colmenarejo, R. (2016). Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum. Ideas Valores, 65 (160), p. 121-149 Disponible en: <https://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v65n160.43084>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Dane (2005). Censo General 2005.

Deneulin, S. (2015). Aportes del enfoque de las capacidades a políticas en América Latina. Notas para clase de Flacso del 25 de abril 2015.

Denzin, N. y Lincoln, Y. (2015) Manual de investigación cualitativa. Métodos de recolección y análisis de datos: Editorial Gedisa.

Doncel, Flacso y Unicef (2015). Construyendo Autonomía. Un estudio entre pares sobre la transición a la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales. Buenos Aires.

Dubois, A. (2007). El debate sobre el enfoque de capacidades: las capacidades colectivas. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/41805789_El_debate_sobre_el_enfoque_de_las_capacidades_Las_capacidades_colectivas

Durán -Strauch, E. (2006) Derechos del niño: del discurso a la política local, análisis del caso Bogotá. Tesis de doctorado. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud – CINDE. Colombia

Ferrari, M., Couso, J., Cillero, M. y Cantwell, N. (2002). Internación de niños: ¿el

comienzo del fin? crisis de los internados y transformación de las políticas de infancia en España, Italia y el Cono Sur: Unicef.

Fundación Formación d' Futuros. (2011). Futuro de los egresados de protección en Colombia. Informe de seguimiento a los jóvenes egresados de protección beneficiarios del programa de apoyo post-egreso proyectos de vida de la Fundación Formación de Futuros. Cali, Colombia. Documento sin publicar.

Gómez, A. (2012). Análisis evaluativo de las políticas y prácticas en el proceso de formación para el trabajo dirigido a jóvenes declarados en situación de abandono o adoptabilidad “el caso del Centro San Jerónimo Miani”. Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2004). Lineamientos técnico-administrativos y estándares de estructura de los servicios de bienestar en protección. Colombia.

----- (2007). Resolución 911 de 2007. “Por la cual se aprueban los lineamientos técnicos para el “Proceso Administrativo de Restablecimiento de los Derechos”. Disponible https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_icbf_0911_2007.htm

----- (2010). Lineamientos técnicos para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados.

----- (2015). Concepto Jurídico 116 de 2015. Disponible en https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000116_2015.htm

----- (2018). Presentación Proyecto Sueños: Oportunidades para Volar de Derechos. Foro Nacional sobre Egreso de Protección. Cali.

Ingram, H., Schneider, A. y Deleon, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas en teorías del proceso de las políticas públicas ed. Sabatier, Paul. Buenos Aires: westview press, 2007.

Ingram, H. (1990). Implementation: a review and suggested framework. En Wildasky,

L. (Dir.) Public Administration. The State of the Discipline. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/259843177_Implementation_A_Review_and_Suggested_Framework

Isaza, C. (2017). El análisis de los textos gubernamentales en el estudio de las políticas públicas. En Roth A.(Ed.) *Análisis de Políticas Públicas. Perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*. (p. 65-87). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Malaver, F. y Serrano, J. (1993). El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF: un caso de gestión pública. Las paradojas de una evolución incomprendida. Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/22532/1/19157-62801-1-PB.pdf>

Mora, C. (2019). La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social. Universidad Nacional de Colombia.

Nussbaum, M. (2012). Crear capacidades. Propuesta para el Desarrollo Humano. Ediciones Paidós. España.

Osorio, A. y Aguado, L. (2018). El estado de la niñez en Cali. Una mirada por comunas. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Sello Editorial Javeriano.

Otano, G. (2015). Desarrollo humano y cambio social. Tesis Doctoral. Universidad Pública de Pamplona. España.

Parsons, W. (2007). Políticas públicas. una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Traducción de Atenea Acevedo. FLACSO México.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2015). Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano.

----- (2016). Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo Humano para Todos. Disponible en <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR16%20Overview%20Spanish.pdf>

Revilla, T. (2015). La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de las

políticas públicas para la igualdad de género. Disponible en <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/2036>

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

República de Colombia. (2006). *Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006)*.

Robeyns, I. (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development* (6). 93-117. Disponible en <https://doi.org/10.1080/146498805200034266>

Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

----- (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, 3, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, p. 39-64.

----- (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 67-91.

----- (2018). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Stein, M. (1999). *Helping care leavers: problems and strategic responses*. uk: Department of Health. Inglaterra.

----- (2005). *Resilience and young people leaving care - Overcoming the odds*. University of York, Social Work Research and Development. York: Joseph Rowntree Foundation.

Strauch, E., Maya, G., y Valoyes, E. (2008). *Situación de los derechos de la infancia de*

niños y niñas que han perdido el cuidado de sus padres o están en riesgo de perderlo. Aldeas Infantiles SOS Colombia.

Tavares Soares, L. (2005). Análisis de la coyuntura social: de las recurrencias y los retrocesos. En *Estudios sociológicos*, vol. XXIII, (69). El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.

Unicef y Doncel (2019). Investigación regional sobre modalidades de acompañamiento de las Transiciones de adolescentes y jóvenes del sistema de cuidados alternativos a la vida adulta en América Latina. Capítulo Colombia. Documento sin publicar

Urquijo, M. (2007). El enfoque de las capacidades de Amartya Sen: alcance y límites. Tesis Doctoral. Universidad de Valencia. España.

Varela, E. y Otálvaro, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. En *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* (15). p. 273-285.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown.