



República de Colombia



**TERCER INFORME DE COLOMBIA AL
COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO
1998 – 2003**

Bogotá, D. C. Mayo de 2004

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

PROCESO METODOLÓGICO EN LA ELABORACIÓN DEL INFORME

	Página
1. INFORMACION BASICA	
1.1 Estructura política general	1
1.2 Indicadores sociodemográficos	3
1.2.1 Mortalidad infantil	4
1.2.2 Educación	4
1.2.3 Indicadores de pobreza	5
1.2.4. El índice de desarrollo humano – IDH	6
1.3. Contexto económico colombiano	7
1.4. Situación de conflicto armado y desplazamiento forzado	9
1.5. Política de derechos humanos y derecho internacional humanitario	12
1.5.1. 1998-2002	13
1.5.2. 2002-2006	18
2. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN	
2.1 Marco legal	21
2.1.1. Marco internacional	21
2.1.2. Marco nacional	22
2.2. Marco institucional	24
2.2.1 Sistema nacional de bienestar familiar	24
2.2.2. Consejos de política social	25
2.2.3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	25
2.3. Políticas de atención a la niñez en Colombia	25
2.3.1. La familia y la niñez: una prioridad nacional	26
2.3.2 Política social territorial en beneficio de la niñez	27
2.3.3. La niñez y la familia una política de compromiso social	28
2.4. Perspectivas en política pública de niñez	29
2.4.1. La construcción de equidad social	29
2.4.2. Plan indicativo institucional del ICBF – 2003 - 2006	30
2.5. Plan decenal de infancia	31
2.6 El presupuesto de inversión en niñez	31
2.7 Acompañamiento y apoyo de la comunidad internacional y las ong's colombianas	33
2.8. Difusión y formación en el marco de los principios y disposiciones de la Convención	34

	Página
3. DEFINICIÓN DE NIÑO	37
4. PRINCIPIOS GENERALES	38
5. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	
5.1. Marco general	40
5.2. La situación de la niñez	40
5.2.1. Identidad	41
5.2.2. Participación	45
5.2.3. Libertad de expresión	48
5.2.4. Acceso a la información	50
5.3. Reflexiones finales	50
6. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA	
6.1. Marco general	
6.1.1. Leyes y normas orientadas a regular el derecho a la familia	52
6.1.2. Políticas, planes y programas	53
6.1.3. Medio familiar	56
6.1.4. Medio social comunitario	57
6.1.5. Medio Institucional	59
6.2. Situación del entorno familiar	59
6.3. Reflexiones sobre los niños – niñas y las instituciones	70
7. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR	
7.1. Marco general	72
7.2. Situación de la niñez en los derechos de la vida, la salud y el entorno saludable	74
7.2.1. Mortalidad	75
7.2.2. Vacunación	77
7.2.3. Nutrición	77
7.2.4. Lactancia materna	78
7.2.5. Salud sexual y reproductiva	79
7.2.6. VIH/SIDA	80
7.2.7. Atención a población con limitaciones o capacidades especiales	81
7.3. Atención en salud	82
7.4. Entorno saludable	83
7.5. Reflexiones finales	84
8. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES	
8.1. Marco general	87
8.2. Planes y políticas nacionales en educación	88
8.3. Perspectivas: La revolución educativa	89
8.4. Políticas afirmativas en desarrollo de la educación de sectores vulnerables.	91

	Página	
8.5.	Recursos económicos en la política pública educativa	93
8.6.	La situación educativa de la niñez	96
8.6.1.	Cobertura	96
8.6.2.	Acceso y permanencia de niños y niñas en la educación	97
8.6.3.	Deserción	97
8.6.4.	Calidad	98
8.7.	La situación en los diferentes niveles educativos	98
8.7.1	Educación y desarrollo durante la primera infancia	98
8.7.2.	Nivel de educación primaria	100
8.7.3.	Nivel de educación secundaria	100
8.8.	El derecho al desarrollo en el ámbito cultural	101
8.9.	Reflexiones finales	102
9.	MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN	
9.1.	Niñez en situaciones de excepción	103
9.1.1.	Marco general	103
9.1.2.	La situación de la niñez en condiciones de excepción	105
9.2.	Niñez en situaciones de conflicto con la ley	110
9.2.1.	Marco general	110
9.2.2.	Situación de la niñez en conflicto con la ley penal	114
9.3.	Niñez en situaciones de explotación y abuso	114
9.3.1.	Marco general	116
9.3.2.	La situación de la niñez en condiciones de explotación y abuso	121
9.4.	Niñez perteneciente a minorías étnicas	121
9.4.1.	Marco general	122
9.4.2.	La situación de la niñez perteneciente a grupos étnicos	123
9.5.	Organismos competentes y acuerdos de cooperación	123
9.6.	Reflexiones finales	
10.	SEGUIMIENTO A LAS OBSERVACIONES DEL COMITÉ	125
	CONCLUSIONES	131

Presentación

El Gobierno de Colombia presentó el Segundo Informe sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en el mes de agosto de 1998. Su texto fue publicado por las Naciones Unidas en el documento CRC/C/70/Add.5, del 5 de enero de 2000. El Comité examinó el informe en sus reuniones 655ª y 656ª (véase CRC/C/SR. 655-656), celebradas el 27 de septiembre de 2000, y produjo el documento CRC/C/15/Add.137 que fue publicado en octubre de 2000.

El Gobierno Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en su condición de instancia encargada de coordinar la gestión y ejecución de la política gubernamental y estatal para la promoción, respeto y garantía de los derechos de los Niños, así como todas las entidades nacionales y locales, cuyos esfuerzos se han dedicado de manera indeclinable a la atención y cumplimiento de sus tareas y compromisos, presentan este *Tercer Informe ante el Comité de los Derechos del Niño*, en el que se dan a conocer los avances, los obstáculos y los retos que enfrenta el Estado colombiano en esta materia.

En efecto, en medio de la difícil realidad nacional, se han logrado avances en diferentes líneas de acción, aunque algunas tareas apenas se inician y aún falta mucho por hacer.

Este informe pretende presentar la situación de la niñez en el periodo comprendido entre 1998 y 2002 y parte de 2003, partiendo de la importancia de conocer la realidad, como punto de partida para la reformulación de políticas y la reorientación de acciones.

Inicialmente se presenta una descripción del proceso metodológico para la elaboración del *Informe*, seguida de información básica sobre Colombia, con la que se pretende introducir el contexto general del país.

El Informe contiene diez capítulos a través de los cuales se desarrollan los siguientes temas: en “Las medidas generales de aplicación” se describen el marco legal internacional y nacional, las políticas de atención a la Niñez en Colombia, las perspectivas en la política pública (incluyendo información en relación con el presupuesto de inversión en Niñez), la divulgación y formación en el marco de los principios y disposiciones de la Convención. Luego se tratan los conceptos básicos de la juridicidad aplicable y la concepción de Niño.

Seguidamente se presenta información sobre el ejercicio de los derechos de los Niños en Colombia, agrupándolos en las áreas delimitadas por la Convención y siguiendo las orientaciones para la elaboración de informes del Comité de los Derechos del Niño, así: los derechos y libertades civiles, el entorno familiar y otro tipo de tutela, la salud básica y el bienestar; la educación, el esparcimiento y las actividades culturales. Cada capítulo comprende un marco general (legislación, planes y políticas nacionales, divulgación y formación), la situación de la niñez respecto al grupo de derechos y algunas reflexiones finales.

Posteriormente se hace referencia a las medidas especiales de protección, según categorías establecidas por la Convención, considerando a los niños y niñas en situación de excepción: desplazados por la violencia y desvinculados del conflicto armado, los niños y niñas en conflicto con la ley, en situación de explotación y abuso y los pertenecientes a minorías étnicas.

El último capítulo está dedicado al seguimiento de las observaciones y recomendaciones del Comité, aunque durante todo el *Informe* se presenta el seguimiento efectuado a las mismas y, finalmente, se relacionan algunas conclusiones generales.

Proceso metodológico utilizado para la elaboración del informe

En el marco de la Convención de los Derechos del Niño, el Estado colombiano se dio a la tarea de la elaboración del *Tercer Informe ante el Comité de los Derechos del Niño*. Para ello, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Relaciones Exteriores lideraron un proceso de construcción participativa con las entidades del Estado a través de la adopción de la propuesta metodológica del Instituto Interamericano del Niño (IIN), órgano asesor en materia de infancia para países de América Latina y el Caribe.

Durante todo el proceso se sostuvo el enfoque de derechos, la visión de país y la construcción participativa del informe, con el propósito de sentar las bases para la organización y puesta en marcha de un sistema de información y monitoreo sobre el cumplimiento de la Convención y un punto de apoyo para la formulación del Plan Decenal de Infancia que se realizó de forma simultánea con este proceso.

El tercer informe de Colombia, logra configurar un panorama general de la situación de los niños y de la acción estatal en torno al grado de cumplimiento de sus derechos. Si bien presenta vacíos de información sobre algunos aspectos, el documento es resultado de la construcción colectiva que da cuenta del panorama general de la niñez de acuerdo a la disponibilidad y grado de consecución de información originada en fuentes oficiales y actualizadas. Para este proceso se hizo necesaria la elaboración específica de informes institucionales, sectoriales y por áreas de derecho, así como la consulta de fuentes secundarias y no oficiales.

La construcción participativa de este tercer informe motivó la vinculación y reactivación de la acción estatal en favor de la niñez con visión de país, a partir del reconocimiento de la niñez como asunto público, abordándolo desde un enfoque de derechos a través de una lectura crítica de los progresos y situaciones de vulneración de cada derecho. El trabajo de elaboración del informe se desarrolló en las siguientes fases:

1. Revisión y preparación

Esta fase fue dedicada al estudio y revisión de los informes anteriores (1992 y 1998) así como de las metodologías utilizadas para su elaboración atendiendo a las recomendaciones del Comité, a los resultados de la autoevaluación y a las observaciones de la sociedad civil organizada expresadas en informes de reflexión sobre el tema.

Los informes anteriores dan cuenta de la acción y voluntad política del gobierno en favor de la infancia, así como de los puntos críticos en la situación de los derechos de la niñez, identificando la necesidad de fortalecer o reorientar algunas líneas de acción.

Sin embargo, el reto en esta oportunidad es superar la visión sectorial y fragmentada de la situación de la niñez, trascendiendo hacia una visión como país y hacia una perspectiva integral de los derechos. Igualmente, con el actual informe se quiere buscar, además de una descripción de la acción gubernamental, un análisis de situación que permita leer en contexto el cumplimiento de los derechos de la niñez y a la vez identificar fortalezas, debilidades y perspectivas de acción a futuro como aporte a la construcción del Plan Decenal de Infancia y la formación de política pública de niñez.

2. Propuesta metodológica del Instituto Interamericano del Niño (IIN)

Se acogió la propuesta metodológica del Instituto Interamericano del Niño, para lo cual se contó con el apoyo y asesoría permanente del doctor Jorge Freyre, consultor uruguayo del IIN. Para la adopción de la metodología se realizó un taller inicial de capacitación la última semana del mes de abril de 2003 con participación de delegados de entidades estatales; a partir de allí se puso en marcha el proceso, organizado en tres fases metodológicas de trabajo.

La metodología IIN permite la recolección de la información básica necesaria para el análisis de la situación de los derechos en el marco de la elaboración de los informes, además de sentar las bases para un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los derechos en el país.

El proceso de elaboración de este informe implicó, también, una revisión integral de la propuesta metodológica, la adecuación y ajuste del instrumento “Matriz de derechos” para el contexto colombiano.¹ Se asumió el desarrollo de una construcción participativa con organismos estatales y expertos particulares, a la vez que se consultaron fuentes no oficiales y observaciones de ONGs, quienes definieron su independencia en el proceso con el fin de sostener una postura propia y crítica en la lectura de la situación.

3. Fase I: Recolección de información

Durante tres meses se llevó a cabo el ejercicio de recolección de información, utilizando como instrumento básico la matriz de los derechos de la niñez que contempla indicadores cualitativos y cuantitativos referidos al conjunto de información que da cuenta de la situación de cada derecho. Este proceso se adelantó identificando las fuentes primarias y secundarias de información. Cada entidad oficial participante fue responsable de la consecución y reporte de información, asumiendo criterios de factibilidad y competencia.

En este punto, asumir la organización de la información según categorías de derechos representó un reto, puesto que tradicionalmente las entidades organizan la información según sus propias necesidades o las del sector en el cual se inscriben, y existen distintos periodos de reporte de información dependiendo de cada tema. Se buscó entonces configurar, una “fotografía del 2002”.

La búsqueda de datos por región, género y etnia no fue posible en la mayoría de los casos debido a las características de los sistemas de información; si bien se ha mejorado en la consecución de datos con respecto a años anteriores, aún no se cuenta con un sistema oficial único, por lo que prima la información fragmentada por sector con distintas metodologías de registro y estimación. Se optó entonces por recabar la información más actualizada y oficial de cada derecho, haciendo las respectivas aclaraciones respecto al manejo de información.

En esta fase se realizaron dos reuniones de trabajo colectivo en las cuales se revisó el estado de la información recolectada y se realizaron conjuntamente los ajustes requeridos. Aquí se hizo necesario precisar y centrar los esfuerzos en aquel conjunto mínimo de indicadores factibles de recabar y los más representativos por cada derecho, como respuesta a la dificultad de consecución de información. Como resultado de este proceso se logró una información básica por área de derecho, encontrando en unos la información vital y en otros muy poca. Esta fase fue dispendiosa y exigió gran esfuerzo de todas las entidades y profesionales participantes en la búsqueda de información confiable, información que constituye una línea de base desde la cual analizar los derechos de la niñez en el país.

¹ Instituto Interamericano del Niño (IIN) – Save the Children Suecia. *Guía para la región América Latina y el Caribe*. También disponible en <<http://www.iin.oea.org>>.

4. Fase II: Análisis de información

Siguiendo la metodología propuesta, el análisis de la información implicó un primer estudio global de la información recolectada; luego, en talleres grupales de análisis, se profundizó en aspectos críticos de la situación de derechos y se renovaron los compromisos para completar la información, lo que exigió otros mecanismos de búsqueda y de tratamiento de la información a través de documentos de trabajo e informes de gestión, entre otros.

El análisis inicial se centró en la crítica a la información recolectada en cuanto a consistencia y representatividad del dato. También se buscó el máximo de congruencia entre la información obtenida y el enfoque de derechos. Esta fase se desarrolló durante dos meses aproximadamente y para ello se organizó un taller de análisis intersectorial donde se contó con la participación de 60 delegados de las distintas instituciones oficiales vinculadas al proceso. El análisis contempló dos fases dedicadas a la lectura y revisión general de la información recolectada por derecho y al análisis por áreas y temas de derecho.

Con la lectura crítica de la información se identificó la necesidad de cualificar la información, vacíos y nuevas fuentes, por lo que el trabajo del taller se orientó hacia la determinación de aspectos fundamentales relacionados con las necesidades prioritarias de información por derecho y por área: la formulación de recomendaciones para cualificar la información y el establecimiento de compromisos para consolidar los insumos básicos por áreas y temáticas.

Este proceso exigió su ampliación por medio de grupos de consulta y análisis trabajados por áreas de derechos y temáticas específicas. Ello derivó en la reorientación de la metodología acordando dar continuidad al análisis centrado en indicadores trazadores o vitales, sosteniendo el enfoque de derechos, manteniendo la convocatoria nacional y la participación colectiva.

Así, se trabajó en la complementación de la información a través de la búsqueda específica, de la identificación de la información vital por derecho y por área, de su respectivo análisis y de la elaboración de un documento preliminar sobre las respectivas áreas de derecho.

Para finalizar esta etapa se estableció una comisión redactora conformada por delegados del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto de Medicina Legal y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, inicialmente encargados de la revisión y elaboración preliminar de los capítulos. La redacción final estuvo a cargo de Ministerio de Relaciones Exteriores y el ICBF con el acompañamiento de la Vicepresidencia de la República.

5. Fase III: Redacción del informe

Para la redacción del informe se elaboraron informes preliminares por áreas temáticas y por áreas de derechos, de tal forma que al finalizar el mes de octubre se obtuvo una primera versión completa del Informe. Durante los dos meses siguientes, la labor de redacción se centró en la revisión del cumplimiento de las orientaciones generales para la elaboración de informes de Naciones Unidas y en precisar la información por áreas de derechos o temáticas con el fin de fortalecer su coherencia y consistencia en la presentación de la situación de la niñez y el panorama nacional de contexto.

Finalmente, la revisión y ajuste definitivos del documento estuvo a cargo del ICBF, el Ministerio de Relaciones Exteriores Y la Vicepresidencia de la República; el envío oficial del *Informe* al Comité de los Derechos del Niño estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores con el aval de la Vicepresidencia.

1. INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE COLOMBIA

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general.

1.1. Estructura política general

Organización política. La Constitución² establece tres ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial. El Presidente de la República es Jefe de Estado y de Gobierno, es elegido por voto popular para un periodo de cuatro años. Las últimas elecciones tuvieron lugar en mayo de 2002, resultando elegido como Presidente el doctor Álvaro Uribe Vélez.

Los ministros y jefes de departamentos administrativos dirigen y controlan la administración pública, su número y denominación los determina la ley. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes municipales son elegidos popularmente. Los establecimientos públicos, las superintendencias y las empresas industriales y comerciales del Estado también forman parte de la rama ejecutiva.

En la rama legislativa está el Congreso de la República, de composición bicameral; éste reforma la Constitución, expide las leyes y ejerce control político sobre el gobierno y la administración. La Cámara Alta o Senado, está conformado por cien senadores elegidos por circunscripción nacional, y dos adicionales elegidos en circunscripciones especiales para las poblaciones indígenas. La Cámara Baja, o Cámara de Representantes, está conformada por 241 representantes elegidos por circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Los legisladores son elegidos para un periodo de cuatro años.

La administración pública de justicia profiere decisiones independientes y autónomas. Está integrada por la Corte Constitucional, que tiene a su cargo la guarda de la integridad suprema de la Constitución; la Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria (salas penal, civil y laboral), el Consejo de Estado (máximo tribunal contencioso administrativo y sala de consulta y servicio civil), el Consejo Superior de la Judicatura (máxima autoridad administrativa y disciplinaria de la rama judicial), la Fiscalía General de la Nación (Fiscal General y Fiscales Delegados), los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (normalmente en las capitales de los departamentos, jueces de circuito, jueces municipales).

Cabe señalar en los asuntos de niñez el papel de los jueces de menores, adscritos al Consejo Superior de la Judicatura, quienes adoptan medidas de protección, dictan sentencias y veredictos en los casos de conflicto con la ley en el marco del Código vigente, distinto al papel de los defensores de menores, quienes son abogados servidores públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF),

² *Constitución Política de Colombia 1991*. Título V "De la Organización del Estado" Arts. 113 y ss.

encargados de representar y proteger a los niños y niñas en toda circunstancia y actuar en el proceso administrativo de protección.

Los Organismos del Control Público están constituidos por la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. El Ministerio Público está a cargo del Procurador General de la Nación, quien es elegido por el Senado; tiene la función de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, proteger los derechos humanos y defender los intereses colectivos de la sociedad y el medio ambiente.

El Defensor del Pueblo, bajo la dirección del Ministerio Público, vela por la promoción, el ejercicio, la divulgación y la defensa de los derechos humanos, y es elegido por la Cámara de Representantes.

Los principales partidos políticos son el Liberal y el Conservador; existen desde mitad del siglo XIX, y tienen una cobertura de todo el territorio nacional, son multi-clasistas y de ideología liberal. En la actualidad existen otros partidos donde se inscriben movimientos como el Frente Social y Político, el Polo Democrático y algunos otros.

Territorio. Colombia es un país matizado por variadas condiciones geográficas, étnicas y culturales. Tiene una extensión de 1.141.748 km² y está dividido en entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El municipio es la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado. En la actualidad existen 32 departamentos y 1.098 municipios.

Características étnicas. Colombia es un país en el que predomina la población mestiza. Así mismo, se identifican tres grandes sectores étnicos y sociales diferenciados geográfica y culturalmente del grueso de la población: las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas y las comunidades raizales de San Andrés y Providencia. Recientemente dicha condición ha sido reconocida al pueblo Rom o Gitano. Existen 93 pueblos (11 en proceso de reconocimiento) indígenas en el país, pertenecientes a diferentes grupos étnicos. Estos grupos representan el 2% de la población total.³ Según la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), el 93% de ellos vive en áreas rurales y aproximadamente 115.000 indígenas no poseen tierras. La población afrocolombiana representa aproximadamente el 26% del total de la población.

Lenguas y religiones. El español es reconocido como lengua nacional, si bien tiene marcadas características dialectales y regionales. Además, el país dispone de una gran riqueza lingüística en sus comunidades indígenas; se han identificado 64 lenguas pertenecientes a 22 familias indígenas. Las comunidades raizales de San Andrés y Providencia pertenecen a la cultura afro-ánglo antillana y utilizan el inglés como lengua estándar y el criollo sanandresano como lengua doméstica. En el Caribe continental colombiano, en la población de San Basilio de Palenque, se habla la otra lengua criolla afrocolombiana, el palenquero. Los grupos Rom o gitanos, procedentes de Europa oriental, hablan su propio idioma, el Romani.

A partir de la Constitución Política de 1991 existe libertad de cultos, por lo cual toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. De acuerdo con

³ Ministerio de Salud – ICBF. *La aplicación práctica de la política de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural. Protección a niños, niñas y jóvenes indígenas*, Tomo I. Bogotá, 1999.

el Registro Público de Entidades Religiosas, actualmente existen en Colombia cerca de mil organizaciones de esta naturaleza.

1.2. Indicadores sociodemográficos

La población colombiana, para el 2003, se estima en 44.583.577, siendo el 51% mujeres y el 49% hombres; el 70% de la población se ubica en la zona urbana. Los menores de 18 años son 16.716.530 (37,4%), son menores de 15 años 14.121.712 (32%), menores de 5 años 4.791.042 (10,7%) y menores de 1 año 985.355 (2,21%).

Colombia cuenta, para el año 2002, con 8.688.768 adolescentes que representan la quinta parte de la población total; 4.499.771 están entre los 10 y los 14 años y 4.188.997 entre los 15 y 19.⁴

Tabla 1
Indicadores demográficos 1998 – 2002

Indicadores	1998	1999	2000	2001	2002
Población total	40.826.814	41.589.018	42.321.386	43.070.703	43.834.114
Total hombres	20.177.331	20.554.940	20.914.523	21.282.226	21.666.433
Total mujeres	20.649.484	21.034.078	21.406.863	21.788.477	22.167.682
Total población urbana	28.734.719	29.432.716	30.048.759	30.693.455	31.346.069
Total población rural	12.038.276	12.106.296	12.250.542	12.341.939	12.429.770
Menores de 1 año	975.042	974.809	983.845	984.025	985.174
Menores de 5 años	4.783.064	4.783.911	4.783.709	4.784.582	4.790.163
Menores de 15 años	13.660.046	13.780.236	13.850.555	13.962.496	14.059.095
Menor de 18 años	16.135.021	16.268.561	16.355.613	16.490.400	16.610.523

Fuente: Proyecciones DANE

En cuanto a su ubicación, para 1998, el 66,58% de la población menor de 18 años (37,4% del total de la población) se encontraba ubicada en la zona urbana y el restante en la rural; para el 2002 ascendió a 67,42% la ubicación en la zona urbana.

En el año 2002 nacieron 979.260 niños y niñas, “la tasa global de fecundidad fue de 2,6 por mujer, la tasa específica de fecundidad en el grupo de mujeres entre 15 a 19 años⁵ fue de 79,5⁶ y la tasa bruta de natalidad (nacidos vivos x 1.000 habitantes) de 22,4. Los datos evidencian una disminución significativa de la tasa de fecundidad, comparada con la de 1970, cuando por cada mujer nacieron cerca de cinco hijos.

Se estima que la esperanza de vida al nacer, en el quinquenio 1985-1990, fue de 67,9 años para la población colombiana; de 64,2 años para hombres y 71,7 años para mujeres. El mejoramiento de las condiciones de vida en saneamiento básico y atención en salud, así como los cambios en la morbi-mortalidad, se expresan en un incremento en la esperanza de vida al nacer, de manera que en 2002

⁴ Universidad del Valle. CISALVA. Centro de Investigaciones Salud y violencia. Cali, 1999.

⁵ Los indicadores de la dinámica poblacional están calculados por cada 1.000 habitantes.

⁶ DANE. *Proyecciones de Población. Situación de Salud en Colombia: Indicadores Básicos*. Bogotá, 2003.

ésta fue de 72,2 para toda la población, estimándose en 69,2 y 75,3 para hombres y mujeres respectivamente.

El incremento de la esperanza de vida al nacer permite señalar algunos aspectos relevantes que inciden en la dinámica de la mortalidad de la población colombiana:⁷ Una importante reducción de la mortalidad por sexo y edad; el avance del país en el control de las principales causas de mortalidad general e infantil y, como consecuencia, la tendencia generalizada hacia su reducción progresiva; un cambio en el patrón general de mortalidad que evidencia el avance del país hacia condiciones observadas en sociedades de baja mortalidad y en las cuales se reduce la mortalidad en el grupo de 5 a 9 años; la existencia de grandes diferencias en las condiciones de mortalidad en el país, que dejan ver una diferencia de por lo menos 10 años en la esperanza de vida entre las áreas de mayor desarrollo y las menos favorecidas y el impacto de la violencia que afecta la población masculina adulta, en particular el grupo de 15 a 40 años.

Tabla 2
Panorama general de la tasa de fecundidad, natalidad, mortalidad y esperanza de vida al nacer de 1990 a 2002

Periodo	Tasa de fecundidad global por mujer	Tasa bruta de natalidad (x 1000 habitantes)	Tasa de mortalidad infantil	Esperanza de vida al nacer (años)
1990-1995	3,1	26,97	32,0 por mil	69,69
1995-2000	2,8	24,49	30,0 por mil	70,66
2002	2,6	22,4	25,6 por mil	72,2

Fuente: DANE

1.2.1. Mortalidad infantil. En Colombia, de los niños y niñas nacidos vivos muere el 2,6% antes de completar su primer año de vida; sin embargo, la tasa de mortalidad infantil descendió considerablemente en las últimas décadas: se estimó, para el quinquenio 1985-1990 en 41,4 por cada mil nacidos vivos mientras la actual, de 25,6, equivale a un promedio nacional (Ver gráfico 1) que para el caso de los niños se sitúa en 31,1 y para las niñas en 22,5 por cada mil nacidos vivos.⁸

1.2.2. Educación. El analfabetismo en el país ha disminuido de manera constante pasando de 10,8% en 1990 al 7,5% en el 2001.⁹ En el año 2002, cerca de 10 millones de estudiantes asistieron a preescolar, básica primaria, secundaria y media.¹⁰ De este total, el 78% fue atendido por el sector oficial. Se estima que el 75% de los estudiantes residen en zonas urbanas y el 25% restante en zonas rurales.

En cuanto a la cobertura neta de educación para 1998, en preescolar fue del 27%, en primaria del 83,5%, en secundaria del 51,4%, mientras que para el 2002 los niveles de cobertura en preescolar fueron del 30,6%, en primaria del 82,3% y en secundaria del 54,7%.¹¹ Los niveles de deserción pasaron entre 1998 y 2000, de 6,8% a 9,4% en preescolar; de 7,3% a 7,9% en primaria; de 6,1% a 6,5% en secundaria y de 3,6% a 3,8% en el nivel de educación media.

⁷ DANE. *Colombia: Proyecciones departamentales de población por sexo y edad 1990-2015*. Bogotá, 1998.

⁸ DANE-Ministerio de Salud. *Indicadores Básicos*. Bogotá, 2002.

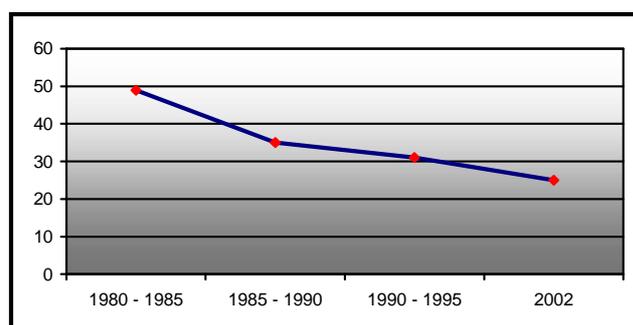
⁹ DANE. *Encuesta Nacional de Hogares*. Bogotá, 2001.

¹⁰ Cálculos realizados con base en la información sobre matrículas, suministrada por las Secretarías de Educación.

¹¹ MEN. *Informe Derecho a la Educación: Documento preliminar. 1998 – 2002*. Bogotá, 2003.

En el año 2001 el 16% de la población entre 5 y 17 años estaba por fuera del sistema educativo; es decir, un número cercano a los dos millones de niños y adolescentes en edad escolar. En las zonas urbanas la población de ese segmento por fuera del sistema se aproximaba al 12%, mientras que en las áreas rurales ascendía al 25%.¹²

Gráfico 1
Tasa de Mortalidad Infantil – 1980 – 2002



FUENTE: Ministerio de Protección Social

1.2.3. Indicadores de pobreza. Los indicadores sociales que tradicionalmente miden la pobreza¹³ en el país son la Línea de Pobreza (LP), basada en el ingreso, y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), basado en las necesidades. Además de estos indicadores existen otras mediciones sociales importantes como las que informan sobre educación y salud.

La población por debajo de la línea de pobreza a nivel nacional pasó del 51,5% en el año 1998 al 59,8% en el 2000. En el mismo periodo los datos de la zona urbana pasaron de 41,8% a 51% y la zona rural de 75,8% a 82%. El 38,9% de niños colombianos viven en la pobreza y el 17,5% en situación de miseria.¹⁴

El 52,8% (4.587.670) de los jóvenes colombianos están en condiciones de pobreza y el 23,75% (1.089.572) están en la miseria.¹⁵

Se calculan alrededor de 24 millones de pobres en el país, de los cuales cerca de 10 millones son campesinos, jornaleros y pequeños agricultores. Cerca de 8 millones habitan la zona urbana y alrededor de 6 millones viven en las áreas rurales.

En los años 90 se crearon dos índices que buscan presentar un alcance mayor que las medidas convencionales de pobreza y desigualdad,¹⁶ se trata del Índice de Condiciones de Vida (ICV) y del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

¹² DANE. *Encuesta Nacional de Hogares*. Bogotá, 2001.

¹³ GONZALEZ, Jorge Iván. Artículo Académico de Economía. Docente Universidad Nacional. Investigador Programa Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá, D.C. Junio de 2002.

¹⁴ DNP. *Coyuntura económica y social*. Boletín SISD No.30, 2000, p. 10.

¹⁵ Universidad del Valle. Centro de Investigaciones Salud y violencia. CICALVA. Cali, 1999.

¹⁶ GONZALEZ, Jorge Iván. Artículo Académico de Economía. Docente Universidad Nacional. Investigador Programa Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá, D.C. Junio de 2002.

Eliminado:

El Índice de Condiciones de Vida (ICV), se ubica en la perspectiva de las capacidades y realizaciones, más que en el horizonte de los ingresos. Informa sobre la situación de cada persona en función del bienestar de los otros y constituye una medida cardinal y continua. El ICV permite comparar el bienestar entre los hogares y valorar sus condiciones de vida de acuerdo con una escala que va de 0 a 100, en donde la discusión sobre la línea de corte es funcional a cada política social. El ICV está siendo estudiado en su aplicación a la definición de transferencias de recursos a municipios, de acuerdo con principios constitucionales que priman la distribución conforme a las necesidades (como en NBI) y no en función del ingreso. El Índice de Condiciones de Vida para el 2000 fue 75,7%, siendo para el sector urbano de 83,3% y para el rural de 55,5%.¹⁷

1.2.4. El Índice de Desarrollo Humano (IDH). El desarrollo humano, definido como el proceso mediante el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas, se basa en tres indicadores: longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada, de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio); y un ingreso suficiente para tener acceso y disfrutar de los bienes básicos y la propiedad, esto es el nivel de vida medido por el PIB real per cápita (PPA en dólares).

El desarrollo humano de la población colombiana ha sido medido durante la década de los 90 y hasta el 2001. Se encontraron avances significativos como el aumento del índice de esperanza de vida en 4,1 años: pasó de 0,714 a 0,781; este comportamiento refleja cambios demográficos y epidemiológicos importantes; la tasa de matrícula combinada de los tres niveles pasó de 0,594 a 0,682 y la tasa de analfabetismo de 10,8 a 7,5. Por su parte, el índice de producto interno también ascendió, aunque en menor medida, pasando de 0,625 a 0,688 con algunas variaciones importantes en el decenio.¹⁸

El IDH se incrementó en el periodo 1990 a 2001: Pasó de 0,711 a 0,771. El componente educativo mantuvo un mejor desempeño a pesar de los cambios del índice de Producto Interno Bruto (PBI). Sin embargo, es importante señalar que estos dos índices no tuvieron un comportamiento uniforme durante la década. Desde esta perspectiva se observa cómo, entre 1994 a 1997, el componente educativo se convierte en el factor que tiene mayor incidencia en el aumento del IDH. No obstante, experimentó un descenso motivado por la reacción de los hogares frente a la crisis económica de 1999, reflejándose en la caída del número de matrículas en planteles educativos. A pesar de ello la tasa de analfabetismo en adultos evolucionó positivamente.

Indicadores como los de mortalidad masculina, de migración, jefatura femenina en los hogares y la inasistencia escolar, entre otros, han presentado un retroceso, originado en la recesión económica y la agudización de la violencia generalizada.

¹⁷ DNP. *Indicadores de Coyuntura Económica*. Bogotá, marzo 2002.

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Programa Nacional de Desarrollo Humano (PDH). *Diez años de Desarrollo Humano en Colombia*. Bogotá, 2003. Citado en: ICBF. (Dirección Técnica) *Ejes Misionales: Marco General. Documento preliminar*. Bogotá, 2003.

Eliminado: PNUD

Eliminado: – DNP

Eliminado: .

Eliminado:

Eliminado:

Eliminado: Edición enero

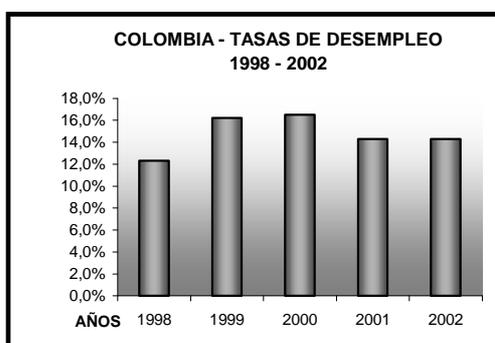
Eliminado: PNUD

1.3. Contexto económico colombiano

En los últimos años, el país presentó un panorama económico complejo caracterizado por una de sus más agudas crisis. Se presentó una disminución del Producto Interno Bruto (PIB) que se tradujo en la reducción de tasas de crecimiento (superiores a 5% entre 1993 y 1995), hasta llegar a -1% en el 2002, teniendo la caída más drástica en 1999 con una tasa de -4,2%.

La disminución del PIB se debió, entre otros motivos, al fuerte crecimiento del gasto público en los años noventa, que provocó un aumento en el endeudamiento interno y externo, con fenómenos como el crecimiento del desempleo y aumento de la economía informal. El endeudamiento interno produjo un fuerte crecimiento de las tasas de interés, fenómeno que golpeó a sectores como la construcción y la industria que eran los principales generadores de empleo.

Gráfico 2. Tasa de desempleo 2002



Fuente: Banco de la República

El desempleo aumentó de un 12,3% en 1998, a un 16,5% en el 2000, y para el año 2001 presentó una disminución de 2,2 puntos porcentuales, estables a 2002. Para el 2003 disminuyó al 14,6%. El deterioro de los ingresos y la proporción de personas en las cabeceras municipales con ingresos laborales inferiores o iguales a un salario mínimo se ha incrementado.

Eliminado:

Eliminado:

Eliminado:

Eliminado:

Eliminado: ó

En la última década la situación de empleo se caracteriza por la alta tendencia hacia el trabajo informal: su tasa asciende al 61,3% de la ocupación total en el año 2002. Además el empleo público se vio disminuido debido a los procesos de reestructuración y adelgazamiento de las nóminas oficiales.¹⁹

La informalidad del empleo está acompañada de una alta tasa de subempleo (que para el año 2002 era 32%), entendido éste como la ocupación en actividades que demandan una jornada de trabajo inferior a la normal, ingresos inferiores a los establecidos legalmente (Salario Mínimo Legal (SML)) o habilidades y destrezas inferiores a las que posee el trabajador.²⁰

Por otra parte, la tasa inflacionaria pasó de 16,7% en 1998, a 6,9% en el 2002, con una disminución significativa de 9,7 puntos; para el 2003 fue de 6,5%.

La situación de violencia generalizada ha incidido de manera importante en la disminución de la inversión y la escalada del conflicto ha inhibido la confianza comercial en el país. En contraste con este

¹⁹ *Ibíd.*, p. 8.

²⁰ DANE. *Encuesta Nacional de Hogares*. Bogotá, 2001.

panorama, hay expertos que calculan que en condiciones de paz el país habría tenido un crecimiento del PIB de 1,5 puntos anuales más alto que el obtenido en los últimos años.

Tabla 3
Deuda externa - 1998 – 2002

El endeudamiento externo volvió a la economía colombiana muy vulnerable a las crisis financieras internacionales. La deuda ascendió a US\$ 37.340 millones de dólares en el 2002, lo que representa un 46,3% del total de la producción nacional (PIB). Ante esta situación el Gobierno Nacional ha adoptado presupuestos fiscalmente austeros desde 1999 y ha puesto el peso a flotar frente al dólar.

Año	Millones de dólares	Porcentaje del PIB
1998	36.681	37,3
1999	36.733	42,6
2000	36.131	43,1
2001	39.039	47,8
2002	37.340	46,3

Fuente: Banco de la República

Eliminado:

Eliminado: cual

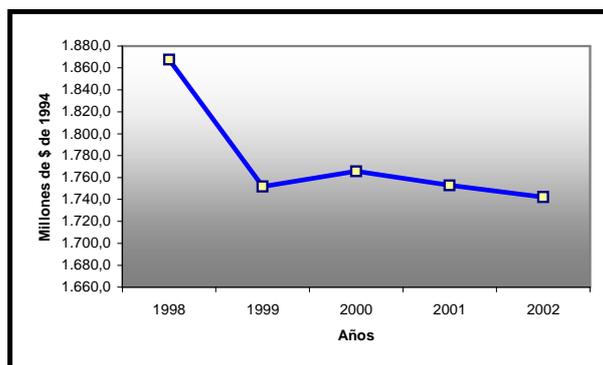
Eliminado: .

Eliminado:

Eliminado:

Por su parte, el ingreso *per cápita* presenta un decrecimiento del 6,2% entre 1998 y 1999 con un ligero incremento de 0,8% en el 2000, para luego volver a disminuir en cerca de 6,5% hasta el 2002.

Gráfico 3. Ingreso per cápita 1998 – 2002



Fuente: Banco de la República

La participación por sexo en el ingreso presenta diferencias importantes y se mantiene durante la década experimentando fluctuaciones del PIB per cápita general. Las mujeres tienen una participación en el ingreso menor que los hombres, 18% menor en 1994 y 16,4% menor en el 2001.

Respecto a la equidad en la distribución del ingreso en el país, se calcula para Colombia un deterioro del coeficiente de Gini, al pasar de 0,48 en 1994, a 0,53 en el 2002.²¹

Las diferencias por departamentos en el ingreso *per cápita* (IPC) son marcadas, encontrándose en los extremos Chocó con el menor IPC y Bogotá con el mayor. La crisis de finales de la década se refleja en la situación de los departamentos. En el 2001 ningún departamento había logrado recuperar el índice de

²¹ DNP. (2002) *Indicadores sociales*. Disponible en <<http://www.dnp.gov.co>>.

1997, en algunos, la caída de 1999 fue tan fuerte que los llevó a niveles iguales, e incluso inferiores, a los existentes en 1990. Tal es el caso de departamentos como Huila, Guajira, Norte de Santander y Chocó; y en otros, el avance ha sido importante, como en Valle, Tolima, Magdalena y Córdoba.²²

En cuanto al gasto social, éste representa, en América Latina, una proporción elevada del gasto público que, en promedio, alcanza el 14,1%²³. En Colombia el gasto social llega al 12%.

Este gasto social, entendido como la inversión en educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios públicos, se acelera a partir de 1992, hasta duplicarse en 1996. A partir de ese año se inicia una tendencia a la baja, que se acentúa en los años 1999 y 2000.

Según información de las Encuestas de Hogares del DANE, y de Cuentas Nacionales, entre el año 1997 y 2000, se observa una relación directa entre la disminución del gasto y la baja de cobertura educativa para el 30% más pobre, pues en este periodo se da una disminución de la asistencia escolar en todos los niveles educativos. Situación realmente preocupante pues una vez el estudiante abandona el sistema educativo, es difícil su retorno y la deserción tiene un efecto directo sobre la formación de capital humano, sobre el ingreso futuro de los hogares y por lo tanto sobre el desarrollo humano de las personas.

En el caso de salud, la afiliación al sistema de seguridad social muestra una disminución generalizada en la afiliación entre 1997 y 2000, excepto en el grupo del primer decil de ingresos, donde se dio un aumento de la afiliación al pasar del 38,97% al 44%. En los otros grupos de ingresos bajos de los deciles 2 y 3, la afiliación bajó al pasar de 47% a 37% en el primer caso y de 47% a 38%, en el segundo. La disminución de cobertura en salud se presenta a pesar de que el gasto social para este sector no sufrió reducciones en el periodo.

A pesar del impulso a comienzos de la década de los 90, el ritmo decreciente del gasto social contrasta con la dinámica que presenta el saldo de la deuda pública. Lo que denota una difícil situación económica del país.

1.4. Situación de conflicto armado y desplazamiento forzoso

El aspecto más crítico de la realidad colombiana actual es el conflicto armado interno. La caracterización del conflicto colombiano implica una visión pluridimensional y el reconocimiento de la diversidad de causas y factores que la complejizan. En este sentido, a pesar de los alcances y mejoras en algunos indicadores sociales y económicos del país en los últimos años, la prevalencia del conflicto armado que tiene una historia asociada en sus orígenes a conflictos bipartidistas, se agudizó desde la década de los años noventa por fenómenos como el narcotráfico y los niveles de criminalidad y violencia en sus distintas manifestaciones.

Esta situación de violencia generalizada creció en magnitud e intensidad; involucra cada vez más a un mayor número de actores sociales y se ha caracterizado por la constante confrontación y expansión de

²² *Op. Cit.*, ICBF. p. 9-10.

²³ Rey de Marulanda, Nohora. *Elementos económicos de la gerencia social*. INDES-BID: Bogotá, 1999.

Eliminado:

grupos armados en todo el territorio nacional. Así “para 1985 el 17% de los municipios mostraban presencia guerrillera, en 1995 esta cifra llegaba al 58%, si a esto se suman las zonas con presencia de otros grupos armados ilegales, aproximadamente el 75% del territorio del país se encuentra bajo algún nivel de conflicto armado”.²⁴

La acción de los grupos guerrilleros, que en años anteriores se centraba en zonas rurales y aisladas, durante el último quinquenio ha sido dirigida a las grandes ciudades y a zonas de importancia económica. De otro lado, los grupos de autodefensas han orientado sus acciones en búsqueda de mayores niveles de legitimación en las regiones donde tienen presencia.

La evolución del conflicto armado colombiano en el periodo 1998 – 2002 sugiere su degradación. La disputa por los recursos, el control del territorio y de las poblaciones, se ha impuesto bajo el régimen del terror y del miedo, lo que ha generado altos costos humanos, sociales, económicos y políticos, así como preocupantes situaciones de violación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

El desarrollo del conflicto ha sido dirigido por los actores armados ilegales mediante planes tendientes a adquirir el control de zonas de influencia que les garanticen el acceso a regiones con elevado valor estratégico. En esta lógica las acciones de los grupos armados ilegales se han dirigido contra los civiles, en una dinámica en la que el desplazamiento ha sido constante.

Se presentan, entonces, lamentables hechos contra la población civil en todo el territorio colombiano; los grupos armados ilegales han recurrido a operaciones que implican la masacre (entendida como la muerte violenta de tres o más personas²⁵), con el fin de afectar las posibles redes de apoyo del enemigo, familiares, milicias, o amedrentar a la población en general. Las matanzas pueden ser indiscriminadas y el asesinato con lista en mano es otra de sus prácticas.

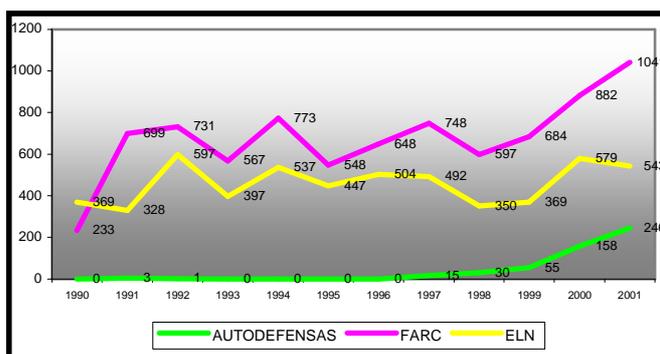
El control de territorios considerados estratégicos pasa, en la permanente disputa por el control, de manos de un grupo armado ilegal a otro. Allí ellos imponen reglas de acuerdo a sus intereses, e imprimen una lógica de amigo-enemigo al conflicto. Esta lógica se hace evidente en zonas de confrontación entre guerrillas y autodefensas como en la Sierra Nevada de Santa Marta, Norte de Santander, Arauca, Urabá, Córdoba, Magdalena Medio o Putumayo, en donde los grupos armados ilegales actúan con gran intensidad contra civiles a través de asesinatos selectivos y masacres que han sido frecuentes desde 1998.

Así mismo, la insurgencia elevó los hostigamientos contra las instalaciones de la Policía, las acciones de piratería terrestre y los sabotajes a la infraestructura económica; por otra parte, las actividades de financiamiento, como el robo a entidades bancarias y a establecimientos comerciales en las poblaciones atacadas tendieron a disminuir. Dichos cambios se deben, en gran parte, a la diversificación en las prácticas de obtención de recursos económicos, que hoy dependen en alto grado del secuestro, la extorsión y el narcotráfico.

²⁴ Garfield, Elsie *et. al.* *Violencia, paz sostenible y desarrollo*. En: Giugale, Marcelo; Lafourcade, Olivier; Luff, Connie (Eds). *Colombia: fundamentos económicos de la Paz*. Bogotá: Banco Mundial – Alfaomega, 2003. p. 5.

²⁵ Vicepresidencia de la República (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH). *Colombia, conflicto armado, regiones*. Bogotá, 2002.

Gráfico 4.
Evolución de la actividad armado de las FARC, el ELN y las AUTODEFENSAS – (1990 –2001)



Fuente: Presidencia de la República. Sala de Estrategia Nacional.

La problemática de los desplazados por la violencia se agudizó hasta el año 2002, como consecuencia del recrudecimiento y expansión del conflicto armado interno, especialmente por la acción de los grupos de autodefensas y de la guerrilla, que tienen entre sus objetivos el control territorial de determinadas áreas y, de manera indirecta y con menor intensidad, por la presencia de las fuerzas del Estado en las zonas en las que se enfrenta a los grupos ilegales.

Este fenómeno no sólo representa una de las más graves violaciones de los derechos humanos, sino que contribuye a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población al destruir las bases de la organización social y producir un deterioro del capital humano, resultado de la caída en los ingresos de la población afectada y del efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida. Se estima que de cada 100 hogares desplazados 31 se encuentran en situación de pobreza extrema y 54 en el umbral de la indigencia.

El desplazamiento se ha convertido en una estrategia de guerra para los actores armados porque les permite ampliar su área de influencia para acceder a recursos estratégicos, establecer mecanismos de control y apropiación territorial, económica y política, transportar armas y abrir corredores para desarrollar actividades ilícitas.

Según estadísticas oficiales, entre 1995 y 2002 se registraron 1.056.008 personas desplazadas en el 2002 y, 1.243.581 en el 2003,²⁶ evidenciando un crecimiento sostenido semestre a semestre del 45%. Se estima que el 48% son mujeres y el 44% son menores en edad escolar, es decir, niños y niñas entre 5 y 14 años. Por grupos étnicos, la población afrocolombiana representa el 18% y la indígena el 5,4% de la población desplazada.

El año 2002 fue el de mayor desplazamiento forzado en Colombia desde 1985, debido a la intensificación de formas de presión y control de los actores del conflicto armado sobre la población

²⁶ RSS. Registro Único de Población Desplazada. Bogotá, 2003.

civil, ocasionando un crecimiento importante de las zonas de expulsión, cambios severos en la configuración social y demográfica de los municipios del país y la desintegración de algunos grupos étnicos, entre otros efectos.

Frente a este panorama, el actual gobierno ha reconocido la dimensión de la problemática. A pesar de que su magnitud sigue siendo preocupante, luego de 18 meses de gobierno, la política de seguridad democrática ha permitido que de 379.289 personas registradas en 2002, se pasara a 182.076 personas en 2003, lo que representa una disminución del 52%.

La recuperación, por parte de las Fuerzas Militares, de territorios controlados por los actores armados ilegales, la presencia de la Policía Nacional en 1.096 de las 1.098 cabeceras municipales y el compromiso del Estado en su conjunto por impulsar procesos de desarrollo con mayor inversión social, han incidido la disminución anteriormente anotada.

Desde una amplia perspectiva el estado de violencia se complica no sólo por el conflicto armado sino también por las condiciones de pobreza, marginalidad e injusticia social. En este contexto se presentan las condiciones de vulnerabilidad de la infancia, siendo seriamente afectada en su integridad y derechos fundamentales.

En particular, los niños y niñas son víctimas del conflicto armado cuando son reclutados forzosamente por grupos armados (combatientes), secuestrados, desplazados inclusive en zonas de frontera; así mismo, se convierten en víctimas del terrorismo cuando son ligados a grupos de delincuencia común (sicarios)²⁷. Sin embargo, son importantes los resultados positivos que ha arrojado la política del Estado colombiano con miras a estimular la desvinculación de menores de edad de los grupos armados ilegales, a través del fortalecimiento de las instancias responsables del tema, como el ICBF y el Ministerio de Defensa. Entre noviembre y diciembre de 1999 se registraron 10 menores desvinculados, mientras que a diciembre de 2003 se presentaron 726 casos, lo que muestra dos hechos fundamentales: la efectividad de la política de desvinculación y, por otra parte, la necesidad de fortalecer aún más la capacidad de atención del Estado a esta población vulnerable, dado que el crecimiento de las desvinculaciones ha sido exponencial, lo que ha desbordado la capacidad instalada de estas entidades.

1.5. Política de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario

Como fin último, medida y límite de la gestión estatal y social se encuentra, inscrita en la Constitución Política de Colombia, la Carta de Derechos y Deberes. En ella se recogen las libertades clásicas de la tradición democrática en forma de poderes ciudadanos que se pueden hacer valer contra eventuales arbitrariedades del aparato de Estado. A su vez se promulga la obligatoriedad del Estado como garante de los derechos fundamentales, los derechos civiles y políticos, y de los llamados derechos económicos, sociales y culturales.

²⁷ Nacidos en un contexto socio cultural en donde por lo menos durante dos o tres generaciones sus familiares han estado vinculados a los grupos armados, estos niños se desarrollan en este ambiente desde su proceso inicial de socialización hasta que finalmente se involucran con el grupo armado.

En tal sentido, la Corte Constitucional ha interpretado la prevalencia en el orden interno, de los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia y consagra la primacía de la Constitución sobre todo otro tipo de normas, de manera que ésta y aquellos conformen el llamado bloque de constitucionalidad.

Dado que los actores armados del conflicto interno, específicamente grupos guerrilleros y de autodefensas, han degradado el conflicto, deshumanizándolo e involucrando cada vez más a la población civil, el Estado complementó su visión de política y sus acciones en Derechos Humanos con una perspectiva de Derecho Internacional Humanitario.

El Estado colombiano ha trabajado por la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, reconociendo la gravedad de los obstáculos que interpone el conflicto armado interno para el ejercicio de los mismos. Si bien los logros en el campo de los derechos humanos son importantes y valiosos, el gobierno, entre 1998 y 2002, reconoció la necesidad de mejorar su salvaguarda y de continuar concentrando esfuerzos para la superación de las condiciones de conflicto en constante coherencia con sus propios criterios de autonomía y de complementariedad entre la voluntad política de encontrar la paz y la decisión de garantizar y proteger los derechos humanos fundamentales.

1.5.1. Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario 1998-2002. Los lineamientos básicos de esta política incidieron en la profundización de la lucha contra la impunidad mediante el impulso de la investigación de los casos más relevantes, la protección de los defensores de derechos humanos y líderes sindicalistas, el combate a los grupos de autodefensas, la lucha contra el secuestro, la atención integral a la población desplazada, y el fortalecimiento de la capacidad estatal, en especial la modernización de la fuerza pública. A continuación, se señalan algunos de los principales resultados de la aplicación de esta política:

El compromiso del Gobierno Nacional con los derechos humanos se ve expresado en la presencia en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo acuerdo de permanencia se logró a partir de 1997 y que posteriormente ha sido renovado garantizando su permanencia hasta el año 2006.

En el contexto regional, el gobierno colombiano fortaleció sus relaciones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la invitó a visitar el país en el 2001. En esta ocasión, la CIDH resaltó la disposición del Gobierno a favorecer los programas de protección a defensores de derechos humanos, sindicalistas y periodistas, así como los esfuerzos realizados para impulsar la administración de justicia y por instaurar un proceso de paz.

Por otra parte, en el marco de una política de impulso a la administración de justicia y lucha contra la impunidad, se adelantaron procesos de búsqueda de arreglos amistosos ante la CIDH en siete casos referentes a masacres, desapariciones y otras graves violaciones a los derechos humanos. Entre los procesos de solución amistosa, cabe destacar el caso de Villatina, denunciado ante la CIDH por la masacre que, en 1992, fuera realizada por parte de un grupo de agentes de la policía, y cuyas víctimas fueron 8 menores de edad (entre los 8 y los 17 años y un joven de 22), habitantes del Barrio Villatina Caycedo de la ciudad de Medellín.

En 1998 el Estado colombiano reconoció su responsabilidad internacional en el caso de Villatina ante la CIDH y el Presidente de la República expresó públicamente dicho reconocimiento de responsabilidad y entregó a los familiares de cada una de las víctimas un documento como acto de reparación moral y desagravio.

En el 2002 se suscribió el Acuerdo de solución amistosa en el que se definen compromisos respecto al reconocimiento de responsabilidad, derecho a la justicia, reparación individual y social en materia de salud, educación así como la construcción de un monumento de desagravio.

Por otra parte, el Gobierno reconoció la problemática de amenaza y peligro que afecta a los defensores de derechos humanos y por ello, respaldó la legítima labor de las ONGs de derechos humanos que realizan su trabajo dentro de la Constitución y la Ley. Es así, como se desarrolló una política de puertas abiertas a las personas y las organizaciones particulares dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos y se adoptaron medidas para proteger la vida y la integridad de sus miembros.

En cuanto a los grupos ilegales de “autodefensas”, presentes en el país como un fenómeno reactivo de respuesta ilegal de diversos grupos y sectores sociales contra la guerrilla, la posición del Estado es de rechazo y por ello adoptó medidas activas para aislar al personal bajo su mando de toda vinculación con estos grupos. En este sentido, se obtuvo una sustancial mejoría en el combate a los grupos al margen de la ley, registrando resultados positivos en su enfrentamiento tanto de la subversión, como de los grupos de autodefensas.

Otros logros en la gestión de los organismos estatales competentes de la rama judicial son las sanciones de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los actores armados ilegales. Es notoria la judicialización de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) debido a la acción comprometida y oportuna en las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, con resultados como un total de 184 apertura de instrucción, un total de 785 integrantes de estas agrupaciones vinculados a las investigaciones y 463 con órdenes de captura.

A pesar de estos logros cabe señalar que el crecimiento de los grupos armados ilegales es alto, y que esta situación continúa desbordando la capacidad del aparato de administración de justicia colombiana.

Como parte de una estrategia integral para el debilitamiento y desmantelamiento de los grupos armados ilegales en el país, se llevaron a cabo diversas acciones tendientes a atacar la estructura financiera de estos grupos, a través del fortalecimiento institucional y jurídico del Estado para perseguir, incautar y extinguir el dominio de toda clase de activos provenientes de actividades ilegales, para lo cual, trabajan en coordinación e intercambian información; aquí participan la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Inteligencia y Administración Financiera del Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Estupeficientes.

Así mismo, se combatió y sancionó, a través de investigación disciplinaria, la vinculación de agentes del Estado con grupos ilegales de autodefensas adelantando, para el 2001, 38 investigaciones por participación directa, 49 por omisión, dos por patrocinio y una por tolerancia, con un estado procesal referido a 61 investigaciones en indagación preliminar, una en apelación y ocho en etapa de investigación formal.

En cuanto al combate contra el secuestro y atentados contra la libertad personal, se puso en funcionamiento el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal (FONDELIBERTAD), creado mediante la Ley 282 de

1996, adscrito al Ministerio de Defensa. La parte operativa de esta lucha correspondió a los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, GAULAS (28 en total), integrados por miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, coordinados con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía.

Es importante resaltar la labor que han cumplido los grupos GAULA en la disminución del número de personas secuestradas: en el año 2000 se registraron 3.114 casos, en el 2001 se bajó a 3.041 y en el 2002 a 2.986. Según datos del GAULA, 1.254 niños y niñas fueron plagiados entre enero de 1996 y diciembre de 2001 de los cuales 26 murieron en cautiverio y 321 fueron secuestrados en el 2002.²⁸

Así mismo, el Gobierno sancionó la Ley 733 orientada hacia el endurecimiento de penas para el delito del secuestro, así como para la extorsión y el terrorismo; contemplando especialmente los casos de menores, ancianos y personas que por razones derivadas de su oficio se conviertan en objetivo principal de esta violación a los derechos humanos.

Por otra parte, el Gobierno reconoció el fenómeno del desplazamiento forzado y definió los lineamientos de política para enfrentarlo. Para ello, desarrolló un conjunto de programas para atender a los afectados por esta situación, coordinados a través de la Red de Solidaridad Social (RSS) y con acciones encaminadas, prioritariamente, a la atención de las necesidades apremiantes de la población desplazada por efectos de la violencia política, los adultos mayores en condiciones de extrema pobreza, los indígenas y los discapacitados.

El Programa de Atención Integral a la Población Desplazada de la Red de Solidaridad Social busca mejorar las condiciones de vida de dicha población a través de la atención integral que le permita a las familias restablecer su capacidad productiva y su equilibrio emocional, ya sea retornando a su lugar de origen o reubicándose en cualquier territorio a nivel nacional.

El Programa invirtió \$ 9.923 millones de pesos en la fase de Atención Humanitaria de Emergencia, presupuesto con el cual logró atender a 9.282 familias en 18 departamentos. Además a través del componente de restablecimiento se beneficiaron 9.285 hogares y 1.813 personas con una inversión de \$ 13.099 millones de pesos, desarrollando proyectos productivos de generación de ingresos, capacitando a la población para mejorar su inserción al mercado laboral e implementando proyectos de vivienda a nivel urbano y rural.

La Red, además de desarrollar áreas de direccionamiento estratégico para la gestión y atención a esta población, también apoyó proyectos que permitieron la prevención del desplazamiento en zonas que son consideradas de alto riesgo, con los cuales se beneficiaron 4.669 hogares y 13.020 personas, con una inversión de \$ 2.345 millones de pesos en 15 departamentos del país. Durante el año 2002 el Programa de Atención Integral a la Población Desplazada invirtió un total de \$25.368 millones de pesos, con los cuales desarrolló 151 proyectos que beneficiaron a 23.236 familias y 14.833 personas en los 33 departamentos del país.

El Gobierno ha venido consolidando el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), liderado por la Red de Solidaridad, el Consejo Nacional para la Atención Integral

²⁸ FONDELIBERTAD, elaboró todos los datos estadísticos presentados sobre secuestro.

a la Población Desplazada como mecanismo de coordinación nacional que ha permitido la revisión y aprobación de instrumentos jurídicos adicionales como el Decreto 2007 de 2001, por el cual se reglamentan parcialmente algunos artículos de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar, y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación; asimismo, el Decreto 2562 de 2001, por el cual también se reglamenta esta Ley, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

También se estudian mecanismos para exonerar de la prestación del servicio militar obligatorio a la población masculina desplazada, en cuyo desarrollo se estableció la libreta militar provisional para hombres de 18 a 23 años desplazados por la violencia. En este sentido, en diciembre de 2001, fue expedida la resolución 1879 del Ministerio de Defensa, se adoptó el Documento CONPES 3115 de mayo de 2001, que aprueba la distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Plan de Acción así como el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que modifica el Decreto 173 de 1998.

Respecto al papel de las Fuerzas Armadas, se fortaleció su compromiso con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, reconociendo la violación por parte de algunos de sus miembros. En consecuencia el gobierno estableció medidas educativas, preventivas y sancionatorias con efectos positivos en la disminución de conductas atribuibles a los agentes estatales contra los ciudadanos. El proceso de formación en esta materia contribuyó en forma decisiva al mejoramiento del desempeño de las fuerzas militares en cumplimiento de su misión. Colombia es líder en este campo en América Latina. Más de 120.000 hombres de la Fuerza Pública han recibido capacitación especializada en el tema en los últimos cinco años.

Los esfuerzos han estado dirigidos al mejoramiento de la capacidad militar, a la profesionalización y a la reforma en la justicia penal militar. En atención a estos propósitos se expidió la Ley 522 de agosto de 1999 por medio de la cual se adoptó el nuevo Código de Justicia Penal Militar, y, a través de las facultades otorgadas con este propósito al Presidente de la República, la Reforma Laboral y Disciplinaria de la Fuerza Pública y sus decretos reglamentarios, particularmente los decretos 1790 y 1797 en lo relativo a las facultades discrecionales para disponer el retiro de oficiales y suboficiales, con cualquier tiempo de servicio, y la incorporación en el régimen disciplinario, como conductas "gravísimas" las violaciones especialmente graves de los derechos humanos.

Para enfrentar las diferentes modalidades de violación de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y, simultáneamente, atender las recomendaciones de la Comunidad Internacional, se han adoptado, entre otras, las siguientes medidas legislativas:

Ley 415 de 1997, cuyo eje central lo constituyó una modernización de la pena, atendiendo así las tendencias contemporáneas en la concepción de la punición y las formas de su ejecución, orientadas a su humanización y a procurar un efectivo reintegro a la vida en comunidad. Con ella se beneficiaron hasta el año 1998, con libertad condicional, cerca de 300 personas y, con beneficios administrativos, 4.400 personas, aproximadamente.

Ley 446 de 1998 con la que se busca promover formas de auto composición judicial, arreglos directos entre las partes interesadas con la asistencia de árbitros y conciliadores en equidad que faciliten la consecución de arreglos sobre sus pretensiones en conflicto sin las excesivas y costosas formalidades, ni los dispendiosos rituales propios de los grandes procesos. Promueve los Centros de Conciliación y Arbitraje donde los interesados pueden acudir en un marco sencillo de tramitación a la solución de conflictos. Así mismo, con el Decreto 1477 de 2000 se crean las “Casas de Justicia”, iniciativa que está orientada a facilitar el acceso de las comunidades a servicios de justicia formal y no formal para lograr la resolución pacífica de conflictos y el fortalecimiento de la convivencia, programa liderado por el Ministerio de Justicia. Adicionalmente se promovió una estrategia pedagógica y de divulgación en los medios de comunicación encaminada a la sensibilización y apropiación por parte de la ciudadanía, de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y al impulso del respeto y la convivencia pacífica.

Ley 589 de 2000, que tipifica como delito la desaparición forzada de personas, el genocidio y el desplazamiento forzado de personas, al tiempo que aumenta las penas para el delito de tortura y adopta otras disposiciones de política criminal en relación con el delito de desaparición forzada.

La reforma al régimen penal, Ley 599 de 2000, vigente a partir de julio del año 2001, consagra la tipificación de los delitos contra las personas y los bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, responde a las necesidades de la justicia en cuanto al adecuado tratamiento del conflicto colombiano y garantiza la observancia de los principios humanitarios esenciales, de acuerdo con el compromiso internacional asumido por el Estado colombiano como consecuencia de la ratificación de las cuatro Convenios de Ginebra y de sus dos Protocolos Adicionales.

Ley 707 del 28 de diciembre de 2001, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana de Desaparición Forzada.

Ley 731 del 14 de enero de 2002, por medio de la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales; tiene por objeto mejorar la calidad de vida de estas mujeres, dando prioridad a quienes tengan más bajos recursos y consagra medidas específicas para alcanzar la equidad entre el hombre y la mujer habitantes del campo.

La reforma al Código Único Disciplinario, adoptado mediante la Ley 734 del 2002, compatible con las normas y las recomendaciones internacionales y aplicable a todos los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio, unifica las normas disciplinarias y evita la dispersión en regímenes particulares.

1.5.2. Perspectivas políticas en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario para el periodo 2002 – 2006. El actual Gobierno plantea una política en materia de Derechos Humanos centrada en *prevención de violaciones a los Derechos Humanos y al DIH*, que incluye la descentralización del tema a través del empoderamiento de las autoridades territoriales, su sensibilización y capacitación, así como la inclusión del tema en los planes de desarrollo locales.

El Impulso del Sistema de Alertas Tempranas y la promoción de la respuesta estatal mediante la creación del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, integrado por la Vicepresidencia de la República y los Ministerios del Interior y de Defensa.

La ejecución de una *estrategia pedagógica dirigida a las comunidades* que genere procesos de apropiación de los derechos humanos como fundamento de una respuesta civil para así asegurar la continuidad de programas de promoción, difusión y respeto a los Derechos Humanos y al DIH; el fortalecimiento de los programas de protección a los defensores de Derechos Humanos, sindicalistas, promotores de causas indígenas y activistas sociales y políticas que vienen siendo objeto de persecución y amenaza, así como los testigos, jueces y personal vinculado al proceso penal.

La atención integral al desplazamiento forzado incluye la obtención de condiciones de convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la autoridad, el cumplimiento de las funciones estatales de seguridad, defensa y justicia. Para ello se plantea la restitución y consolidación de la autoridad democrática en todo el territorio nacional. Se están adelantando acciones en cuatro áreas básicas: prevención y protección, atención de la emergencia, generación de condiciones para el restablecimiento y fortalecimiento del sistema nacional de atención integral.

Con respecto a la *desvinculación de niños del conflicto armado*, el Gobierno Nacional adopta medidas que buscan impedir el ingreso de menores a los grupos armados ilegales e incentiva la desvinculación voluntaria mediante acciones de fortalecimiento institucional en zonas de alta presencia de grupos armados.

Para dar *cumplimiento de la Convención de Ottawa* “sobre la prohibición, empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales (MAP) y sobre su destrucción” se está adelantando un Plan Nacional de Acción contra Minas Antipersonales que contempla componentes en materia de prevención, gestión de información, atención a víctimas y procesos profesionales de erradicación de minas.

La gravedad y magnitud de la problemática de derechos humanos y DIH del país, así como los compromisos internacionales adquiridos en este campo, hacen necesaria la definición de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y DIH que contenga acuerdos interinstitucionales y consensos sociales en el establecimiento de áreas prioritarias de atención y que oriente las acciones del Estado en el corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo está diseñando e implementando un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos. La Vicepresidencia de la República, en tanto que preside la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y DIH, se encarga de la coordinación de la política y, para tal fin, evalúa los resultados y la gestión institucional.

Los lineamientos anteriormente descritos se enmarcan en el actual Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, que tiene entre sus principales objetivos brindar seguridad democrática. En efecto, el gobierno se propuso brindar seguridad y protección a todos los colombianos, asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado en un contexto de estricto respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y la participación ciudadana. Para ello, se ha puesto en marcha una estrategia comprensiva que incluye entre sus principales componentes el fortalecimiento de

la fuerza pública, la desarticulación de los negocios del narcotráfico y producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto.

Durante la gestión del actual gobierno en esta materia se ha logrado el fortalecimiento de la fuerza pública para hacer efectivo el ejercicio de la autoridad democrática en el territorio nacional. En el 2003 la presencia de la fuerza pública pasó de 86% a 93% del territorio nacional.

Mediante misiones que operan en forma encadenada, los distintos estamentos del poder público han adelantado acciones orientadas a debilitar el negocio de las drogas ilícitas, reduciendo el área de cultivo y la infraestructura de procesamiento y atacando los bienes y activos relacionados con el producto de estas actividades. Según las cifras oficiales del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) a junio de 2003, la reducción de las áreas cultivadas con respecto al 2002 era del 32,4%, y con respecto al 2001 de 52,3%. Así mismo, comparando el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2003 con el mismo periodo del 2002, el aumento en la incautación de insumos (sólidos y líquidos) fue del 14,9% y en la aspersión de cultivos de coca del 1,9%, según cifras del Ministerio de Defensa.

El debilitamiento operativo de los grupos ilegales ha registrado avances en la aprehensión y judicialización de 133 mandos y 627 miembros de organizaciones subversivas, autodefensas y narcotráfico. Según cifras del Ministerio de Defensa, en el 2003 se capturaron 3.166 miembros de las autodefensas, 6.967 de los grupos subversivos y 46.444 relacionados con narcotráfico.

También es importante la desmovilización de 1.561 miembros de grupos subversivos durante el primer año de gobierno. Esta es una cifra notable, si se considera que en los acuerdos de paz suscritos en el pasado por el Estado colombiano con nueve movimientos guerrilleros, 4.715 personas dejaron las armas de manera voluntaria y colectiva. Durante el año 2003 se registraron 2.538 desmovilizaciones voluntarias de miembros de grupos armados al margen de la ley. Se destaca en este campo el actual proceso de desmovilización de los grupos de autodefensas, hecho histórico que atiende a los esfuerzos del gobierno por generar escenarios de paz negociada. Además, es importante anotar que entre enero y junio de 2003 aumentó en 41% el número de desmovilizados, comparado con el mismo periodo del año anterior.

El fortalecimiento del servicio de justicia se ha orientado a la promoción de mecanismos alternativos y extrajudiciales de solución de conflictos. Igualmente ha iniciado la racionalización del servicio de administración de justicia mediante una mejor articulación de los operadores, mejores sistemas de información y la simplificación y armonización de la normatividad. En este contexto se ha impulsado el Programa de Casas de Justicia y los Centros de Recepción de Información; durante el primer año de gobierno se pusieron en funcionamiento 10 casas de justicia, llegando a un total de 31 casas operando en 25 municipios del país, que representa un cumplimiento del 97% de la meta para el año.

Igualmente se ha trabajado en el desarrollo de zonas deprimidas y donde el conflicto armado presenta una mayor intensidad, beneficiando a 1.775.764 colombianos en zonas deprimidas y de conflicto. Cabe destacar también el desarrollo normal de las jornadas electorales que se realizaron a finales del año 2003.

Los resultados concretos de la política de Seguridad Democrática se ven claramente reflejados en la mejoría sustancial de los indicadores referentes a homicidios, masacres, desplazamiento forzado, secuestros, ataques a poblaciones y la infraestructura, como se muestra a continuación:

Tabla 4.
Cifras situación de Derechos Humanos y resultados operacionales de la Fuerza Pública

	2002	2003	Variación porcentual
Homicidios	28.837	23.013	-20%
Homicidios sindicalistas	121	52	-57%
Homicidios de Alcaldes	13	9	-31%
Homicidios de Concejales	80	75	-6%
Homicidios de Indígenas	180	164	-9%
Homicidios de Maestros	79	41	-48%
Víctimas de masacres	680	423	-37%
Casos de masacres	115	77	-33%
Homicidios de Periodistas	10	7	-43%
Secuestros	2.986	2.200	-26%
Ataques a poblaciones	32	5	-84%
Voladuras de torres de comunicaciones	62	19	-69%
Voladuras de torres de energía	483	326	-32%
Voladuras de oleoductos	74	179	141%
Voladuras de puentes	100	33	-67%
Ataques a acueductos	12	3	-84%
Miembros de grupos de autodefensas dados de baja por la Fuerza Pública	187	346	85%
Miembros de grupos de autodefensas capturados	1.356	3.166	133%
Subversivos dados de baja por la Fuerza Pública	1.690	1.919	14%
Subversivos capturados por la Fuerza Pública	3.763	6.967	85%

Fuente: Informe Anual de Derechos Humanos y DIH – 2003 –Presidencia de la República

Este es el panorama colombiano en materia de derechos humanos, punto de partida para abordar los derechos de la niñez, derechos que no pueden leerse independientemente de este contexto y de las condiciones generales del país.

2. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

Artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44 CDN.

En cumplimiento de las orientaciones del Comité de los Derechos del Niño se contemplan a continuación las medidas legislativas y administrativas a través de las cuales se implementan las políticas, los planes y programas en beneficio de la niñez.

2.1. Marco legal

2.1.1. Marco internacional. La Convención de los Derechos del Niño fue ratificada por el Estado Colombiano el 28 de enero de 1991, mediante la Ley 12, como el marco internacional supremo sobre niñez. En virtud de esta Convención se da en el país un avance en el sentido de incorporar en las políticas públicas la perspectiva de estos derechos. Así pues, el niño y la niña no son mirados como un conjunto de necesidades por resolver, sino como sujetos legítimos de derechos. Por consiguiente, sus derechos son intrínsecos a su existencia y es deber del Estado, la sociedad y la familia el pleno ejercicio de ellos.

El Estado colombiano, comprometido con esta política en beneficio de la niñez, responde a los acuerdos internacionales donde se destacan los adquiridos en la Cumbre Mundial de Infancia. En este marco, desde comienzos de la década de 1990, ha dirigido esfuerzos nacionales en conjunto con todas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en pro del beneficio y desarrollo de la niñez colombiana. En el periodo 1998 – 2002 se revisaron las metas para los años 2000 y 2002 y, paralelamente, se diseñó y ejecutó la estrategia del Pacto por la Infancia como mecanismo para descentralizar el Plan de Acción a Favor de la Infancia (PAFI) y asegurar la organización local de sus otros componentes.²⁹

Colombia ha presentado importantes avances en materia de ratificación de instrumentos internacionales, entre los que se destacan:

- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley 762 de 2002). Se depositó el instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la OEA el 11 de febrero de 2004.
- El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía adoptado en Nueva York el 25 de mayo de 2000, que fue aprobado a través de la Ley 765 de 2002. Se depositó el instrumento de ratificación el 11 de noviembre de 2003 y entró en vigor para Colombia a partir del 11 de diciembre del 2003.
- Convención sobre la Prohibición o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminatorios y sus cuatro Protocolos (Ley 469 de 1999), ratificada el 6 de marzo de 2003.

²⁹ El Pacto por la Infancia fue una estrategia basada en los siguientes elementos: los Derechos de los Niños, Comunicación y Movilización Social, el Plan de Acción a favor de la Infancia y el Oidor de los Niños. Esta última fue una figura creada por el gobierno para la vigilancia preventiva de las responsabilidades del Estado sobre la Niñez.

- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Ley 742 de 2002), ratificado el 5 de agosto de 2002.
- Convenio de la OIT No.138 sobre la Edad Mínima de Admisión en el Empleo (Ley 515 de 1999), ratificado el 2 de febrero de 2001.
- Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencias de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción "Convención de Ottawa" (Ley 554 de 2000), ratificada el 6 de septiembre de 2000.
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (Ley 470 de 1998), ratificada el 23 de agosto de 2000.
- Convención Internacional sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción (Ley 525 de 1999), ratificada el 5 de abril de 2000.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley 409 de 1997), ratificada el 2 de diciembre de 1998.

Así mismo, durante el periodo comprendido por este informe, se ha surtido el trámite de aprobación por parte del Congreso de la República y se adelanta el de ratificación de algunos otros instrumentos de Derechos Humanos y DIH, entre los cuales enunciamos los siguientes: Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (Ley 707 de 2001); Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial de Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional (Ley 800 de 2003); Convenio Internacional para la Prevención de Atentados cometidos con Bombas (Ley 804 de 2003); Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (Ley 808 de 2003); Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (Ley 833 de 2003); y, la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (Ley 837 de 2003).

2.1.2. Marco nacional.³⁰ La Constitución Nacional promulga, en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, la concepción de Protección Integral y la corresponsabilidad del Estado, la Sociedad y la Familia.

Por medio del desarrollo normativo e institucional se han promovido escenarios y estrategias para la movilización social y el cambio cultural, la educación en los derechos de la niñez, la adecuada administración de los recursos y los servicios y la adecuada aplicación de la legislación. En este sentido Colombia ha contado con una norma jurídica específica para la infancia, el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989), aún antes de la entrada en vigencia de la Convención y de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

En seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Comité, luego de la revisión del Segundo Informe presentado por Colombia (1994 -1998), se planteó la necesidad de reformar el Código del Menor, para lo cual se ha venido trabajando en el tema.

Una primera propuesta de reforma fue la denominada "Código del Niño", presentada al Congreso en 1997, cuyas principales características fueron el desarrollo de los derechos y deberes de los niños, la introducción, de manera expresa, de un artículo que ampara los derechos del niño que está por nacer, el establecimiento de que por ningún motivo la carencia de recursos materiales constituye causa

³⁰ Para la construcción de este inciso fueron consultadas las siguientes fuentes: ICBF. (Dirección Técnica) *Ejes Misionales: Marco General. Documento preliminar*. Bogotá, 2003. ICBF - *Informe de Empalme 1998-2002*, Bogotá, 2002.

suficiente para separar al niño de su familia y el desarrollo de otros postulados referidos a la ciudadanía, cuidado personal y autoridad parental, entre otros.

El segundo proyecto de reforma, realizado en el 2000, propuso entre varios aspectos: el cambio de concepción de la situación irregular a la protección integral, en tanto el compromiso y corresponsabilidad de familia, la sociedad y el Estado; la institucionalización y la adopción de medidas de protección especial como último recurso; la legislación para el niño y el adolescente en conflicto con la ley, que se desarrolla haciendo énfasis en el modelo jurídico penal de las garantías procesales y alejándose del esquema tutelar y de discrecionalidad del juez, interpretando la doctrina de la protección integral. Igualmente, se acoge el criterio del legislador que prevé en el estatuto penal ordinario, la imputabilidad del menor de 18 años, siendo compatible con las medidas que se adoptan y que tienen como finalidad posibilitar el cambio en la situación del adolescente y su familia. Sin embargo, estos esfuerzos no han obtenido, aún, los resultados de reforma esperados.

Actualmente se trabaja en un proyecto de Ley de Infancia con el objeto de presentarlo al Congreso en el 2004. Éste retoma, en esencia, gran parte de los planteamientos de la segunda propuesta. El proyecto está dirigido a todos los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos hasta la edad de 18 años, y a aquellos que no obstante haber llegado a esta edad se encuentran bajo medida especial de protección a cargo del Estado, incluidos neonatos, primera infancia, adolescentes y jóvenes, sin discriminación alguna, y bajo los principios universales de dignidad, igualdad material, equidad y justicia social, solidaridad, prevalencia de sus derechos, interés superior y participación en los asuntos de su interés.

El proyecto parte de un fundamento esencial para la cultura, la sociedad, las instituciones y el orden jurídico: los niños, las niñas y los adolescentes son personas, lo que significa que poseen los atributos fundamentales de la libertad, la responsabilidad, la dignidad y la autonomía como patrimonio inalienable. En consecuencia son sujetos titulares de derechos humanos universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí.³¹

También señala que los niños, las niñas y los adolescentes no pueden cumplir solos su proceso de formación y que para tal efecto deben contar con el apoyo responsable y sostenido de los adultos quienes, en este punto, son considerados como sus mentores.

Esta actual propuesta de reforma ha sido liderada por un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, retomando reflexiones y progresos alcanzados en las propuestas anteriores y apoyándose en los aportes de expertos especializados en el tema.

En este proceso han participado, con alto grado de responsabilidad, diversas organizaciones sociales, dando así cumplimiento a los principios Constitucionales que consagran la democracia participativa (Art. 40), según los cuales la sociedad civil tiene el derecho a participar en la gestión pública en los términos

³¹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 1993. "Declaración y Programa de Acción". Numeral 5: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos, culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales".

que señala la ley; así mismo, en cumplimiento de la Ley 134 de 1998, por la que se reglamenta el derecho de las organizaciones sociales a participar en la elaboración de los planes de desarrollo y en la iniciativa legislativa. Igualmente, la Constitución establece los deberes de los ciudadanos y ciudadanas entre los cuales está el de participar y contribuir a la búsqueda del bienestar general (Art. 98).

Se busca, con el desarrollo de este proceso, producir una legislación fundamentada y acorde con la situación real de la infancia en Colombia y su tratamiento institucional, así como con los aportes conceptuales surgidos desde la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Constitución Nacional.

En suma, el aporte de la normatividad colombiana es significativo para definir los principios fundamentales relativos a los niños y precisar su contenido y alcance. En particular, el cuerpo legal ha desarrollado los siguientes principios: prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás; protección especial por parte del Estado, la familia y la sociedad; interés superior del niño; dignidad humana; solidaridad social; reconocimiento pleno de los derechos y el principio de la intangibilidad de los derechos, garantías y libertades de los niños.

Por otra parte, en este periodo de análisis se destaca la promulgación de leyes en beneficio de la infancia tales como la Ley 679 del 2001 a través de la cual se busca generar medidas de prevención, atención y protección en contra del abuso, explotación, tráfico y turismo sexual, entre otros; la Ley 509 de 1999 sobre seguridad social de madres comunitarias; la Ley 575 de 2000 por medio de la cual se reforma la Ley 294 de 1996 para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar y la Ley 721 de 2001 por la cual se modifica la Ley 75 de 1968 en relación con las pruebas genéticas de ADN.

En esta materia se reconoce la importancia de atender a las nuevas tendencias jurídicas y políticas universales sobre la infancia, que plantean desafíos importantes al ordenamiento jurídico colombiano como el de salir de la tradición positivista para entablar diálogos interdisciplinarios; en suma, el aporte de la normatividad colombiana es significativo para definir los principios fundamentales relativos a los niños y niñas y precisar su contenido y alcance.

2.2. Marco institucional

2.2.1. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. La Ley 7 de 1979 define el bienestar familiar como un servicio público a cargo del Estado; prestado por conducto del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), a través de todos los organismos oficiales y particulares legalmente autorizados del orden nacional, departamental y municipal, coordinados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Su finalidad es fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros, tutelar los derechos y brindar protección a los menores.

En consonancia con este marco legal se expedieron los Decretos 1137 y 1138 de 1999, mediante los cuales se organiza el SNBF y se reestructura el ICBF generando condiciones mínimas para la operación descentralizada de los servicios de bienestar familiar, mediante la conformación de los Consejos Municipales y Departamentales de Política Social como entes encargados de articular coordinadamente la política social en beneficio de la niñez y la familia.

2.2.2. Consejos de Política Social. Instancia estratégica y funcional para la construcción participativa de la política social y la articulación del SNBF. Su principal compromiso es definir la integración, la planeación y el sistema de responsabilidades de las instancias territoriales frente a lo social y, de manera especial, frente a la política de niñez y familia. El proceso de conformación, sensibilización y capacitación de actores, así como el impulso de su funcionamiento atendió a criterios de participación, gestión y concertación acorde con las necesidades y propuestas de los territorios.

2.2.3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Organismo público creado con la misión de promover, defender y proteger los derechos de los niños y niñas de Colombia junto con sus familias. El ICBF fue reestructurado conformando dos grandes direcciones: una Técnica, encargada de los proyectos y programas misionales y otra, de Gestión Territorial, encargada de promover la articulación del SNBF en todos los municipios y departamentos del país; por ello, se propende por el impulso de un trabajo conjunto de concertación y construcción de política social en beneficio de la niñez con diferentes actores sociales.

La estructura desconcentrada del Instituto cuenta con una sede nacional, 28 regionales, 5 agencias a nivel departamental y 203 Centros Zonales a nivel municipal, haciendo presencia, de esta manera, en todo el territorio nacional.

El desarrollo de sus políticas, proyectos, planes y programas está enmarcado en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. El ICBF atiende actualmente 5.738.744 niños colombianos a través de 138.250 unidades de servicio.

2.3. Políticas de atención a la niñez en Colombia

La política del Estado colombiano en materia de niñez para el periodo 1998-2002 quedó contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) titulado “Cambio para construir la Paz”;³² en él se formulan estrategias como:

- La adecuación de las instituciones políticas y de gobierno para consolidar la democracia, recuperar la gobernabilidad y orientar la acción de la sociedad, para lo cual fue fundamental la profundización de la descentralización a través de la participación ciudadana y la reorganización del Estado.
- El fortalecimiento del tejido social a través del compromiso estatal en torno a la educación, la salud y la nutrición dentro de criterios de universalización de los servicios.
- Lo prioritario de la situación obligó a enfocar los instrumentos de construcción de paz en procesos de negociación del conflicto armado, por una parte, y los esfuerzos sectoriales en aras de atender estructuralmente las principales causas de la violencia, así como la reactivación de la producción, a partir de las exportaciones y de la competitividad regional, por otra.

2.3.1. La familia y la niñez: una prioridad nacional. En este marco, los lineamientos generales de la política orientada hacia la niñez y la familia colombiana se concentraron en la búsqueda de mejores

³² Presidencia de la República, DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002. “Cambio para construir la paz”*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998.

condiciones para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros. En este contexto, la Política Nacional en beneficio de la niñez³³ se concretó a través de:

- *Acciones de promoción y prevención.* Impulso a la educación y a las acciones pedagógicas, comunicativas e investigativas, para fortalecer los programas de promoción, prevención y apoyo al bienestar de la familia.
- *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (1996 – 2005).* Orientado a contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población más vulnerable, actuando prioritariamente con los niños y niñas de escuelas oficiales con énfasis en los sectores rurales y urbanos marginales, que son los que presentan mayores deficiencias nutricionales.
- *Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar.* La política de Estado en torno a acciones de prevención, detección, vigilancia y atención de la violencia intra familiar, “*Haz Paz*” *La paz empieza por casa*, constituyó una estrategia transversal a todos los programas y acciones en favor de la niñez para la promoción de una cultura de paz. Así mismo, reafirmó la misión de la familia como formadora de los principios y valores fundamentales para lograr la cohesión social mediante la formación de ciudadanos responsables, autónomos, dignos y libres para ejercer su derecho a la vida.
- *Programas de Atención Integral a la Niñez.* Orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y jóvenes, mediante el desarrollo de acciones integrales de tipo preventivo, la participación activa y organizada de la comunidad, la autogestión y la capacitación. Todos ellos constituyeron los principales programas de inversión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) desde la perspectiva preventiva. En este sentido se incentivó la creación de nuevos modelos de atención con la concurrencia del ICBF, las Cajas de Compensación Familiar, los gobiernos municipales y las comunidades, con el fin de reasignar, optimizar los recursos y fortalecer la atención integral de los niños a través de alianzas estratégicas con nuevos socios territoriales. En esta área son destacables los aportes de la Ley 715 de 2001, que promovió la participación comprometida de los entes territoriales en torno al fortalecimiento de la complementación alimentaria a escolares en todos los municipios del país.
- *Protección especial para la población menor de 18 años.* En el marco de la protección integral las medidas de protección especial fueron tema de revisión y actualización en relación con la normatividad, procedimientos y actuaciones, promoviendo el incremento de las medidas de ubicación familiar de los niños, niñas y jóvenes con derechos vulnerados, con preferencia a las medidas institucionales y en concordancia con las características regionales y culturales. En el año 2002 se logró un 29,11% de ubicación en el medio familiar y el restante en medio institucional. Esta cifra constituye la línea base para el próximo periodo, en donde se busca incrementar del 29 al 40% la colocación familiar.

Los programas de protección se refieren al tratamiento integral legal, nutricional y social que se proporciona a la niñez en situación de desprotección, abandono y peligro físico o moral, considerando y atendiendo sus intereses y necesidades particulares en casos de limitación física o

³³ Estos son los lineamientos generales de la política en beneficio de la niñez, plasmados en el *Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002*.

mental, problemas de conducta relacionados con la violación de la Ley, o afectación severa por causa de los conflictos y flagelos generados por desequilibrios sociales.³⁴ En este sentido se brinda la protección especial a los menores a través de centros especializados de acuerdo con las modalidades y lineamientos del ICBF como entidad responsable.

- *Política Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.* La política de Estado planteada en este campo se ha orientado a la erradicación progresiva del trabajo infantil en el país con prioridad en las peores ocupaciones. Asimismo, protege a los jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años vinculados a trabajos peligrosos, dentro de la concepción de restitución de derechos en el marco de la Protección Integral.
- *Política de prevención integral frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA).* Dicha política está orientada a enfrentar el problema relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas y estupefacientes a través del fortalecimiento y continuidad del programa Rumbos, estrategia dirigida a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y a ofrecer alternativas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de la población afectada mediante la articulación y coordinación de acciones.
- *Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad.* Fundamentado en la Ley 361 de 1997, por la cual se creó el Comité Consultivo Nacional y cuyo propósito es la protección y atención a la población con discapacidad. En 1999 se diseñó el Plan Nacional para la Atención a las Personas con Discapacidad con cinco áreas de acción: Prevención, rehabilitación e integración social y familiar, integración laboral, integración educativa y accesibilidad a la información y al espacio público.

2.3.2. Política social territorial en beneficio de la Niñez. Durante este periodo fue fundamental el fortalecimiento de procesos de concertación en escenarios territoriales, en torno a la construcción de política social participativa y el diseño y administración de los servicios de atención a la niñez. En concordancia con este compromiso, desde la perspectiva del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y con el liderazgo del ICBF se promovió la acción conjunta con distintos actores sociales en la formulación e implementación de planes, programas, proyectos y servicios en beneficio de la niñez.

El proceso de descentralización, puesto en marcha hace más de diez años, fue el marco de acción en el que se promovió el fortalecimiento de procesos de planeación local participativa que busca superar la fragmentación de la inversión en niñez y concretar, conjuntamente, los fines de desarrollo y bienestar. En este sentido se trabajaron tres esferas de acción: la promoción y el fomento de una cultura garante de los derechos de la infancia; el apoyo y fortalecimiento a las familias en el cumplimiento de su responsabilidad y la intervención especializada para restituir los derechos de los niños y las niñas cuando estos les han sido vulnerados.³⁵

La gestión territorial promovió la generación de instancias y estrategias metodológicas de concertación, negociación y participación basadas en las realidades socio-culturales, económicas y políticas de los territorios. En esta medida se implementaron estrategias como los Consejos para la Política Social, con

³⁴ Se entiende por desequilibrio social aquél ocasionado por problemas estructurales de índole político, económico, social que incide en las condiciones y estilos de vida, de manera permanente y profunda, de niños y niñas.

³⁵ ICBF (Dirección Técnica). *Política de Niñez: Documento de Trabajo*. Bogotá, 2001.

cerca de 1.000 creados y 600 en funcionamiento en el 2002, los Talleres de Consulta para “El diseño participativo de la política de niñez”, los Diagnósticos Sociales situacionales y el montaje e implementación de Observatorios de Infancia y Familia.³⁶

2.3.3. La Niñez y la familia como compromiso de política social. La implementación de la política de niñez se orientó por el Plan Indicativo del ICBF 1999 – 2002 “La Niñez y la Familia una política de compromiso social”. Se trabajó mediante tres estrategias: el rediseño organizacional de la estructura, funciones y competencias; la reorientación de los servicios; el fortalecimiento de escenarios de concertación y alianzas estratégicas con diversos actores sociales y el fortalecimiento financiero. En este marco se obtuvieron, entre otros, los siguientes resultados:³⁷

- Contribución al mejoramiento de la situación nutricional de grupos vulnerables de la población, a través de la implementación de acciones de apoyo alimentario y nutricional, realizando vigilancia y seguimiento del estado nutricional de los niños y niñas beneficiarios de los programas institucionales en el contexto del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. En cuanto a la atención nutricional a escolares y adolescentes, el ICBF llegó a 2.246.255 beneficiarios.
- Desarrollo de acciones preventivas y de atención en torno a la violencia intrafamiliar, logrando el cubrimiento de la meta propuesta para el cuatrienio en la atención a 151.068 familias, que representan aproximadamente 563.603 personas, mediante distintos programas institucionales de atención a la familia y relacionadas con la detección y prevención de este tipo de violencia. Durante este periodo, se capacitaron 2.295 agentes educativos y en “clubes prejuveniles y juveniles” se atendieron 127.812 niños y jóvenes.
- Mejoramiento del proceso de protección integral de la niñez con alta vulnerabilidad, para la garantía de sus derechos, el desarrollo y promoción de la familia. En este aspecto se logró mantener en 45% la proporción de procesos de protección que requieren de un tiempo de resolución inferior al promedio nacional. El 38,2% de las instituciones de protección con las que contrata el ICBF implementaron un proceso de cualificación, autoevaluación y fortalecimiento. El 12,6% fueron atendidos cumpliendo el objetivo de desarrollar acciones preventivas y de atención en torno a la violencia intrafamiliar. La población atendida fue de 883.127 menores en situación de abandono o peligro.
- Redefinición de funciones, relaciones y competencias del SNBF, para facilitar la participación, concertación, cofinanciación e implementación descentralizada de la política de niñez y familia. Al respecto, se avanzó en el desarrollo y creación de 600 Consejos para la Política Social que están en funcionamiento a noviembre de 2002, de un total de 1.009 creados. También se logró la inclusión del tema de niñez y familia en los planes de desarrollo de 850 municipios del país.
- Redefinición de la organización y funcionamiento del ICBF. Se modificó el funcionamiento organizacional de la entidad orientándola hacia el desarrollo del SNBF y la gestión territorial. Partiendo de que los ingresos del ICBF son recursos parafiscales que provienen del 3% de las nóminas del país, es importante resaltar que la meta de recaudo pasó de 89,2% en 1998, al 98,2% en el 2001, resultado significativo considerando la difícil situación económica y de orden público de

³⁶ ICBF (Dirección Técnica). Boletín: *Articulando Bienestar*. Bogotá, 2001.

³⁷ ICBF. *Informe de Empalme 1998-2002*, Bogotá, 2002.

los últimos años. La ejecución del presupuesto de gastos al iniciar el cuatrienio en el año 1998 comprometió el 97,5% del presupuesto asignado, para el año 2001 la cifra fue 92,9%.

Cabe resaltar que, en el proceso de fortalecimiento del SNBF y la descentralización, se evidenciaron tres escenarios: el primero relacionado con un ICBF hábil en la formulación de políticas y en las relaciones con los entes territoriales en torno a la prestación directa de los servicios, en el segundo se mantuvo al ICBF como prestador de los servicios y, en el tercero, referente a la descentralización tanto interna como externa, se conservaron los estándares y se intensificó la preparación para atender nuevas tendencias, para la primera, y se trabajó en la corresponsabilidad y cofinanciación con los municipios y en la definición de reglas para evaluar el impacto de los programas y los servicios, para la segunda.

2.4. Perspectivas en política pública para la Niñez

El actual Gobierno ha identificado prioridades que orientan la política, planes y programas que están consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006 "Hacia un Estado Comunitario".³⁸ Este Plan está dirigido hacia la consecución de un Estado participativo, descentralizado y gerencial basado en los siguientes postulados: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

2.4.1. La construcción de equidad social. El Gobierno Nacional trabaja en la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social para desarrollar la estrategia de equidad social en materia de niñez, juventud y familia. En este campo la acción se orienta a mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas, reconociéndolos como sujetos sociales con derechos, contemplando aspectos como la formulación participativa de la política pública de niñez; la inversión de los recursos disponibles para los programas y servicios en favor de la niñez, la juventud y la familia en función de las necesidades territoriales; la focalización de los beneficiarios del Servicio Público de Bienestar Familiar, a través del SISBEN; la atención a la niñez con derechos vulnerados, privilegiando el medio familiar y social, fortaleciendo el rol social y protector de la familia; y el diseño y validación de estándares técnicos construidos para la prestación de servicios con calidad.

El propósito de construir equidad social plantea la necesidad de promover la construcción de una sociedad más equitativa, logrando un equilibrio de las políticas de desarrollo en cuanto a la producción de condiciones para el crecimiento económico más acelerado en combinación con una distribución más equilibrada de los ingresos para beneficio de todos los sectores.

En este sentido, los esfuerzos se orientan a aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; consolidar un sistema de protección y asistencia social para que en las épocas de crisis económica no se comprometa el futuro de los grupos más vulnerables.

De igual manera, el proceso de descentralización y desarrollo territorial se debe fortalecer superando las dificultades de concertación, promoviendo la eficacia en la inversión social y la asignación de los

³⁸ Presidencia de la República, DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006. "Hacia un Estado comunitario"*. Bogotá, 2002.

recursos con criterios de equidad y buscando alternativas de apoyo a la capacidad de gestión de las entidades territoriales, todo ello partiendo del reconocimiento de los avances conseguidos en esta materia. En este sentido se promueve una política basada en el afianzamiento de la descentralización y la autonomía regional. Con ello se propende al fortalecimiento de la democracia local y la participación de la sociedad civil en la gestión pública, la profundización de la descentralización administrativa y fiscal y el ordenamiento y desarrollo territorial mediante la promoción de procesos de planificación y gestión con reconocimiento de las particularidades territoriales.

Adicionalmente, el Gobierno asume una concepción integral de protección social y a través de la ley 789 de 2002 la define como un sistema que comprende el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Se parte además de la observación de que si no se cuenta con medidas de protección del ingreso, los individuos son muy vulnerables cuando se presentan fuertes caídas en el producto interno de los países y aumenta el desempleo. Es en este marco de protección social en el que se ubica la implementación de política social y de niñez.

2.4.2. Plan Indicativo Institucional del ICBF 2003-2006.³⁹ Una gestión eficiente para beneficio de la Niñez y la Familia. En el marco del Plan de Desarrollo y la misión institucional, el ICBF centra sus esfuerzos en el desarrollo de una política de seguridad alimentaria y nutricional, la optimización del proceso administrativo de protección y adopciones privilegiando medidas de colocación en el medio familiar, el fortalecimiento de la política pública de Bienestar Familiar en torno a la construcción de paz y convivencia familiar (Haz Paz), el desarrollo del SNBF, la promoción de convenios con entidades territoriales con prioridad en la niñez y la familia, la optimización de la planeación y logro de gestión con calidad, entre otros.

Es por ello que la optimización de los servicios, la articulación del SNBF y el mejoramiento de la gestión institucional, constituyen las áreas estratégicas para la acción institucional. Así, en el cumplimiento y desarrollo de las políticas de acción para la infancia y la familia, la Dirección General del ICBF estableció tres ejes misionales como los pilares que sustentan el cometido institucional: Nutriendo, el primero; Creciendo y aprendiendo, el segundo; y Restableciendo vínculos, el tercero. Todos ellos, inspirados en la protección integral, se basan en concepciones amplias de seguridad alimentaria, desarrollo de libertades y potencialidades e incidencia de los vínculos en la constitución de sujetos de derecho, respectivamente.

En cuanto a la articulación del SNBF se lograron avances significativos en este periodo. Dadas las complejas características sociales, políticas y económicas que afectan seriamente a la niñez y la familia colombiana, se requiere continuidad en las acciones y criterio de integralidad en la gestión territorial. Es por ello que uno de los grandes derroteros es el fortalecimiento y funcionamiento de los Consejos de Política Social en el 100% de los municipios del país.

Cabe señalar que el actual gobierno adelantó otro proceso de reestructuración que modificó la estructura funcional del ICBF a través del decreto 3264 del 2002 con el cual espera lograr cumplir sus metas institucionales en el marco de los derechos de la niñez.

³⁹ ICBF (Dirección de Planeación. Subdirección de Mejoramiento Organizacional). *Plan Indicativo Institucional 2003 – 2006 “La Gestión Eficiente para el Servicio de la Niñez”*. Bogotá, 2003.

2.5. Plan Decenal de Infancia

Colombia, de acuerdo con los compromisos internacionales y nacionales establecidos en favor de la niñez, y con los adquiridos en la más reciente reunión ministerial realizada en Latinoamérica (Kingston (Jamaica), 2000), donde se conmina al cambio de enfoque centrado en la supervivencia, a otro orientado hacia la protección, la promoción y garantía de los derechos de participación y desarrollo integral,⁴⁰ comprendido en cuatro grandes propósitos internacionales dirigidos a la promoción de una vida sana, la prevención y atención adecuada de la población infantil con VIH/SIDA, el acceso a una educación de calidad y la necesidad de proteger a los niños y niñas de cualquier forma de violencia, maltrato, abuso o abandono en el marco concerniente a la denominada protección especial, adelanta la elaboración de un Plan Decenal en favor de la Infancia “que haga parte de la política social de la nación y permita darle cumplimiento efectivo a los derechos de la niñez, de modo que se protejan y se restituyan”.⁴¹

El proceso de elaboración del plan se orienta hacia la formulación de metas al 2010, bajo un esquema de gestión participativa. El ICBF, como ente coordinador e integrador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, viene efectuando la coordinación e integración funcional de los distintos actores sociales, gobierno, sociedad civil organizada, comunidad, familias, niños y niñas.

2.6. El presupuesto de inversión en Niñez⁴²

Presentar la situación de inversión en materia de niñez y familia durante el periodo de análisis implica considerar el comportamiento de la década y comprender la diferencia entre el gasto específico en niñez, o sea el que corresponde a una política explícita de niñez y juventud, y el gasto social que beneficia a este grupo de población sin que esté dirigido directamente a ellos; es decir, salud y educación, principalmente.⁴³

Como apuntamos anteriormente el ICBF se financia con el recaudo del 3% proveniente de la nómina mensual de salarios que todo empleador público o privado debe aportar al ICBF (Leyes 27 de 1974, 7 de 1979 y 89 de 1988), calculado a partir de la nómina mensual de salario, de la totalidad de los pagos hechos por los diferentes conceptos.

Así, estos ingresos son de procedencia tributaria y se constituyen como recursos propios. El hecho de que los ingresos del Instituto dependan, casi en su totalidad, de este impuesto parafiscal, implica que la inversión no ha mantenido un crecimiento constante, sino que fluctúa según la economía del país; cuando se encuentra en fase recesiva, los ingresos se reducen, por lo tanto en época de crisis se agudiza la situación de los grupos vulnerables, especialmente de niños y jóvenes.

La elasticidad de los ingresos del ICBF con respecto al PIB no siempre es unitaria; en promedio es de 0,85% y ello significa que por cada aumento del PIB de 1% los ingresos del ICBF crecen 0,85%. Al principio y al final de la década la relación entre el gasto en asistencia social y el PIB era más o menos

⁴⁰ Citado en: CIMDER-UNICEF. *Línea base para el seguimiento y evaluación de las políticas de infancia y adolescencia en Colombia*. Cali, 2003.

⁴¹ *Ibid.*, p. 16.

⁴² PNDH. *Finanzas públicas, niñez y juventud*. Bogotá, 2003.

⁴³ ICBF (Dirección Técnica). *Ejes Misionales: Marco General. Documento preliminar*. Bogotá, 2003.

Eliminado: PNUD

estable, a partir de 1997 se reducen los gastos orientados hacia los programas de niñez. Por otra parte, los recursos manejados en el sector público, independientemente de los de Bienestar, son muy reducidos.⁴⁴

Sin embargo, a partir de la valoración de los programas específicos se reconoce una creciente preocupación nacional en los temas de niñez durante los últimos años aunque no sean suficientes los recursos asignados con esta finalidad. En la tabla 6 se presenta la Ejecución Presupuestal del ICBF en lo corrido del periodo.

Este panorama de inversión en niñez permite observar lo exigente que es el compromiso de respaldar acciones en el marco de los derechos de la niñez que busquen beneficios a largo plazo; la existencia de un Instituto como ente coordinador del SNBF implica, inicialmente, garantizar unos niveles mínimos de atención a la situación de los niños y niñas, así como la posibilidad de trabajo conjunto con otras entidades del Estado para optimizar recursos y brindar servicios con calidad.

Tabla 5

Años	ICBF	Otras instituciones*	Total
1997	341,888	415	342,303
1998	337,868	452	338,32
1999	315,191	537	315,728
2000	285,948	11	285,959
2001	298,32	17	298,337
1991-1994	713,046	1,481	714,520
1995-1998	1,259,904	3,421	1,273,088
1999-2001	899,459	566	900,025

Gasto en programas de niñez 1995-2001. Millones de pesos de 1994

FUENTE: Cálculos del PNDH a partir de la información de las entidades y de la Contraloría General de la República

Tabla 6
Ejecución Presupuestal de Ingresos
Contribuciones Parafiscales del 3%

Año	Presupuestado (Millones de pesos)	Recaudado
1998	801.299.0	714.599.8
1999.	866.726.3	812.410.9
2000	939.397.2	852.283.4
2001	1.013.907	995.519.7
2002	1.057.386.6	1.069.893.0
2003*	1.132.634.3	882.065.7

* A septiembre 30 de 2003. Fuente: Dirección Financiera ICBF 2003

⁴⁴ En el *Directorio de la Oferta de Servicios para Población Vulnerable* (realizado por DNP, PNUD, ICBF y Misión Social 2002) se incluyen, además de las entidades públicas, las instituciones privadas que prestan tales servicios.

2.7. Acompañamiento y apoyo de la comunidad internacional y las ONGs colombianas

La interacción entre las instituciones de la sociedad civil y el Estado colombiano muestra un balance positivo, porque ha permitido un diálogo permanente alrededor del diseño e implementación de programas en beneficio de la niñez. Es necesario destacar que la sociedad civil se ha convertido en un actor importante, siendo pionera en la investigación, la reflexión y la acción práctica de temáticas no abordadas por el Estado, o enriquecidas por su intervención gracias a su práctica cotidiana, expresada de distintas maneras en los planos local y regional.

Pero sin duda lo más importante de la relación entre Estado y Sociedad Civil ha sido el posicionamiento del tema de niñez en la agenda pública, no sólo como un asunto de exclusiva responsabilidad de las autoridades estatales, sino también de la corresponsabilidad que implica esta problemática al involucrar a la familia, la sociedad y el Estado, como actores interrelacionados en la tarea de garantizar la protección de los Derechos de los Niños.

Dentro de las áreas de cooperación de las organizaciones no gubernamentales,⁴⁵ tanto nacionales como extranjeras, se resalta la atención a población afectada por el conflicto armado interno, tanto la que se encuentra en situación de desplazamiento forzado y desvinculada del conflicto, como aquella vinculada a la prostitución y a la vida en la calle. También han colaborado en temas de violencia intrafamiliar, explotación sexual, maltrato infantil, salud sexual y reproductiva, recuperación nutricional y fortalecimiento institucional del ICBF y el SNBF, entre otros.⁴⁶ Han sido resultado de este trabajo conjunto, la segunda evaluación del impacto de hogares comunitarios, la evaluación de desayunos infantiles, los programas de subsidios condicionados a familias en situación de pobreza, la evaluación de modelos de atención en reeducación, el diseño del modelo de supervisión, asesoría y asistencia técnica y la construcción del Índice de Condiciones de Vida para la niñez (ICV).

La cooperación⁴⁷ se ha enfocado en tres áreas programáticas: desarrollo local, políticas públicas y comunicación y movilización social. Se recibe, igualmente, cooperación financiera de la Unión Europea con el objetivo de incrementar la oferta y calidad de los servicios de promoción, prevención, atención y rehabilitación dirigidos a los niños, niñas, jóvenes y sus familias con derechos vulnerados. También se han establecido acciones de cooperación con países como Estados Unidos, Italia, Suiza, Alemania, Canadá, Japón, México, Honduras, Venezuela, Ecuador y Chile.

En el contexto descrito de la política de Estado para la atención de la Niñez y del Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002, fundamentado en principios de descentralización, participación y

⁴⁵ Algunas de las ONGs de trabajo conjunto son: Save The Children, Visión Mundial, Plan Internacional, Ayuda Humanitaria, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Leak and Watts y Acción contra el Hambre. En el plano nacional, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco, Corporación Opción Legal, Fundación Esperanza, Fundación Afecto, Fundación Rafael Pombo, Fundación Pies Descalzos. De igual forma participan la Universidad de Los Andes, la Universidad Nacional, y la Cruz Roja Colombiana.

⁴⁶ Se han adelantado programas y proyectos de cooperación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En el plano regional se ha recibido cooperación de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Interamericano del Niño (IIN), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

⁴⁷ De igual forma, el Estado Colombiano ha estrechado sus relaciones con organismos internacionales; la cooperación internacional ha provenido de Agencias del Sistema de Naciones Unidas como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otras.

corresponsabilidad, orientado a reconstruir el tejido social y fomentar la construcción de un Estado Participativo, el papel de las organizaciones no gubernamentales ha sido importante en cuanto a la construcción de la política pública de niñez y las reflexiones de fondo que promovieron alianzas entre el gobierno, las ONGs y la sociedad civil organizada

Si bien durante la última década se ha venido progresando en procesos de concertación, coordinación, cualificación y prestación de servicios de atención integral a la niñez, en el período analizado en este informe han sido evidentes los esfuerzos que, derivados de alianzas estratégicas promovidas desde la sociedad civil, lograron incidir en la formulación de políticas y el rediseño de proyectos y programas.

Así, el fortalecimiento de redes en torno a temas comunes de apoyo a la niñez se ve reflejado en lo local, lo regional y lo nacional; ejemplo de ello es el movimiento nacional denominado "Alianza por la Infancia"⁴⁸ constituido por organizaciones no gubernamentales, instituciones del Estado como el ICBF y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, entidades de cooperación internacional y UNICEF. "Alianza por la Infancia" es una propuesta cuyos objetivos están centrados en el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas que afectan a la niñez, la juventud y la familia, el fortalecimiento de la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; la concientización del conjunto de la sociedad para que asuma con responsabilidad su compromiso con la niñez y trabaje en la creación de una cultura en su favor y en la consolidación de la articulación local, regional y nacional.

Algunas de las principales acciones de la mencionada propuesta durante este periodo fueron la elaboración de documentos de trabajo y reflexión en torno a la infancia tales como "Hacia la Construcción de una Política pública de Niñez y Adolescencia"⁴⁹ y "Bases para la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo de la Primera Infancia", así como la realización de foros nacionales y regionales durante el 2002, generando reflexión en torno a las experiencias, planes o programas en favor de la niñez y la juventud, sus avances y sus limitaciones.

2.8. Difusión y formación en el marco de los principios y disposiciones de la Convención

El Estado colombiano ha realizado diferentes acciones encaminadas a que tanto los adultos como los niños conozcan ampliamente los principios y disposiciones de la Convención; es así como el ICBF en su papel de coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar impulsó, durante el periodo 1998–2002, la política de "promoción y fomento de una cultura de derechos de la niñez", traducida en estrategias y acciones formativas, comunicativas e investigativas, a través de las cuales se logró una movilización social en favor de los niños y niñas en todas las regiones del país, vinculando a diversos actores sociales.

El resultado del esfuerzo y decisión política de promoción de los derechos de la niñez, se ve reflejado en estrategias como:

⁴⁸ Tomado de documentos de trabajo y presentaciones públicas sobre el propósito y la gestión de la Alianza por la Infancia en el contexto de la construcción del Plan Decenal de Infancia, realizados en Bogotá durante el 2003.

⁴⁹ Acosta Ayerbe, Alejandro; Kattah Beainy, Fadia. *Hacia la construcción de una política pública de infancia y adolescencia*. Bogotá, 2002.

Observatorios de Infancia y Familia.⁵⁰ Fueron planteados como una estrategia metodológica derivada de los procesos de formación y participación comunitaria e investigación social, y desarrollados con el propósito de generar espacios permanentes de profundización y comprensión de la realidad de la niñez colombiana, así como de transformar las creencias, actitudes y prácticas frente a la garantía de los derechos de niños y niñas. Durante los dos últimos años del quinquenio se crearon 175 Observatorios en todo el país que generan, en sí mismos, espacios locales de formación en torno a los derechos y promueven propuestas de investigación sobre fenómenos sociales incidentes en la situación de la niñez colombiana.

Proyecto Pedagógico Comunitario. Desde la perspectiva pedagógica se realizaron diversos eventos con agentes institucionales, comunitarios y otros actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en los que se trabajó en torno a la revisión y renovación del “Proyecto Pedagógico Comunitario”, proyecto que se fundamenta en el enfoque del diálogo de saberes y mediante el cual se logró impulsar la reflexión sobre propuestas pedagógicas novedosas y alternativas, así como la implementación de estrategias pedagógicas en torno a la cultura de derechos, generando, así, multiplicadores de procesos formativos en escenarios de participación territorial. Esta labor contó con asesoría y asistencia técnica permanente tanto en las regiones como en el desarrollo de eventos de carácter nacional.

Proyecto de Comunicación para la Infancia (PCiN).⁵¹ Su objetivo fue contribuir a la generación de cambios culturales y al desarrollo de políticas de búsqueda del reconocimiento y el respeto de las niñas y los niños como sujetos de derecho. Se trabajó mediante diversas estrategias comunicativas en todas las regiones del país estableciendo alianzas con otras organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y diferentes actores territoriales, respetando la diversidad cultural y étnica y contribuyendo a la difusión de la esencia de la doctrina de la protección integral. Las estrategias trabajadas se sustentaron en la investigación, la educación, la integración del tema de niñez en la agenda pública, el impulso y acompañamiento de iniciativas comunitarias en torno a la niñez y la comunicación, promoción y generación de conocimiento en el área de la infancia.

La labor realizada por el PCiN en el periodo evaluado implicó el desarrollo permanente de estrategias de divulgación y sensibilización a niños y adultos sobre los derechos de los niños y niñas. Dentro de sus logros se señalan: la formación en investigación participativa de alrededor de 25 instituciones gubernamentales y no gubernamentales de algunas regiones del país como Quindío y Bogotá; el desarrollo de propuestas de investigación en procesos de comunicación en favor de la niñez y algunas otras investigaciones especializadas; el desarrollo de procesos de formación a docentes de comunidades escolares de varias regiones del país; la publicación trimestral de *Hojas* con un tiraje de 500 ejemplares por edición a partir del 2000, documento en el cual se divulgan experiencias y procesos de atención a la niñez en todo el país. El PCiN también coordinó el funcionamiento de un centro de documentación especializada que cuenta con 770 documentos y 70 videos especializados en la prevención en temas de niñez, a los que tuvieron acceso 9.820 usuarios (33% ICBF, 18% Ong, 49% comunidad en general y 130 Instituciones inscritas) y la promoción de eventos, foros, conversatorios de profundización y discusión sobre la niñez y sus derechos.

⁵⁰ ICBF (Dirección Técnica). *Articulando Bienestar*. Bogotá, 2002.

⁵¹ ICBF (Oficina de comunicaciones). “Documento de aporte al Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño”. Bogotá, 2003.

Otras acciones de difusión y comunicación se centraron en el diseño e implementación de diversos proyectos comunicativos en los medios masivos (prensa, radio y televisión nacional) dirigidos a los niños para que conocieran sus derechos; igualmente, se promovieron series en audio relacionadas con programas de atención a la niñez, dirigidos a actores comunitarios. Se resaltan aquí las alianzas estratégicas con empresas privadas de cine, con las que se logró el posicionamiento de un espacio cinematográfico con finalidades de sensibilización, comunicación y educación masiva con un alcance de 2.100.000 personas, ubicadas en dos grandes ciudades del país, Bogotá y Medellín.

Producción de material de divulgación. Existen varias experiencias significativas que muestran el interés de los gobiernos locales y regionales por promover y difundir los derechos de la niñez, como el diseño y producción de calcomanías que ilustran este motivo. Éstas fueron realizadas con base en los dibujos elaborados por niños y niñas. También se produjeron afiches, plegables y folletos dirigidos a los actores comunitarios y a la sociedad civil organizada.

Igualmente se produjeron y distribuyeron afiches que ilustran el lema “Tengo Derecho a mis Derechos” y documentos técnicos de trabajo en torno a la “La Protección Integral: Nuevo paradigma para el ICBF” y a la “Perspectiva de Derechos” que plantean las orientaciones generales que marcaron la pauta para el posicionamiento y socialización de la perspectiva de derechos de la niñez.

Asimismo, con el propósito de que, en forma lúdica, se vivencien los derechos de la niñez y se fortalezca una cultura en favor de la infancia, el ICBF desarrolló el juego “PIN 1, PIN 2, PIN 3: Los derechos de la Niñez”.

La mayoría de estas acciones y experiencias fueron realizadas en torno a la concepción de “Prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás”.

Se realizaron numerosas campañas, así como producción de material, jornadas de formación a servidores públicos y agentes del SNBF en general, en donde son notables las acciones lideradas en torno a las áreas de derechos en temas de educación y desarrollo, la vida como un valor sagrado, la participación y el fortalecimiento de la familia y la solidaridad comunitaria. En estos términos, los sectores de educación, salud y cultura, principalmente, incluyeron dentro de sus estrategias comunicativas, pedagógicas e investigativas el tema de los derechos de la niñez.

3. DEFINICIÓN DE NIÑO

Artículo 1 CDN.

El Estado Colombiano asume como niño a “todo ser humano menor de dieciocho (18) años de edad”, en concordancia con el artículo primero de la Convención de los Derechos del Niño, otorgando la denominación de adulto a partir de esta edad a través de mecanismos formales de reconocimiento, e identificación oficial mediante la cédula de ciudadanía.

Colombia ha ido evolucionando simultáneamente con las propuestas y reflexiones en el ámbito internacional, atravesando por distintas etapas en la concepción de niño y en la adopción de medidas de protección. Inicialmente, se concebía al niño sometido a la autoridad paterna absoluta y se le consideraba como un ser pasivo ante las decisiones adultas; en una segunda etapa se considera al niño en función de su situación de necesidad o dificultad en la que el legislador interviene para proteger al menor de la explotación y, en una tercera, se presenta al niño como titular de derechos propios, concepción que exige al mundo adulto su reconocimiento no sólo en la norma, sino en su papel como sujeto en condición de desarrollo, capaz de asumir su propia vida y exigir el cumplimiento de sus derechos.

Dentro de este marco el país ha promovido la apropiación de la Protección Integral que considera al niño, la niña, al adolescente y al joven como sujetos de derechos, reconociendo todas las garantías a las personas independientemente de la etapa del desarrollo en que se encuentren, con miras a evitar acciones que vayan en detrimento de su integridad y vulneren sus derechos fundamentales.

Esta concepción de Protección Integral ha comprometido la comprensión tanto de la noción de niño como de la condición que le subyace en el preámbulo de la Constitución y de la misma Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. “Por esta razón se afirma que los principios constitucionales son asumidos como valores a promover o formar y como fines de la acción estatal, concibiendo al niño por su condición de niño en su principio de dignidad intrínseca de ser en desarrollo, sujeto de derechos y no objeto de asistencia o atención.” Esto implica la acción obligatoria del Estado desde el momento del nacimiento y el estudio de las medidas de protección y realización de derechos acorde con la edad en la que se encuentre.

En cuanto a los jóvenes, la Ley de Juventud sancionada el 4 de julio de 1997, establece que son jóvenes aquellas personas que están entre 14 y 26 años. El fin de esta Ley es promover la formación integral de la juventud, su vinculación y participación activa en la vida económica, política y social, así como el ejercicio pleno y solidario de la ciudadanía. Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes para adolescentes y jóvenes en las que se establecen garantías penales, sistemas de protección, responsabilidades civiles y derechos ciudadanos.

4. PRINCIPIOS GENERALES

Artículos 2, 3, 6 y 12 CDN.

La Constitución Política colombiana de 1991 reconoce la prevalencia del *interés superior del niño*, formulación que se vio potenciada cuando el país ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño. El interés superior del niño, en cuanto otorga un tratamiento especial de obligatorio acatamiento para todos, comporta una naturaleza jurídica flexible y adaptable a su desarrollo, e idónea para la organización de un tratamiento digno y protector del menor.⁵²

Los derechos fundamentales de la niñez se consagran así bajo la forma de principios y, según la teoría constitucional, son considerados como derechos, siendo obligación del Estado garantizar su cumplimiento de la forma más óptima posible, tanto fáctica como jurídicamente.

Por ello, en Colombia son condenadas todas las acciones que atentan contra la vida y la dignidad de la niñez, lo que ha dado paso a avances legislativos en pro de la protección, medidas sancionatorias y penales para aquellos que la amenacen o que ocasionen lesiones de cualquier índole. En este contexto se viene trabajando decididamente en medidas que desvinculen, protejan y prevengan la participación o afección de los menores por fenómenos como el conflicto armado, entre otros.

En cuanto al principio fundamental de *la vida*, se reconoce como principio constitutivo de todo el accionar estatal, desde el mismo momento de su concepción. Por esta razón la legislación colombiana en materia del derecho a la vida, otorga especial protección a quien está por nacer y a la mujer gestante. La vida es el primero y el fundamental de los derechos de todo ser humano, pues es el presupuesto básico para el ejercicio de los demás derechos.

Igualmente, la Corte Constitucional refiere que cualquier costumbre definida en contra de la vida, en razón de ideas religiosas, económicas, biológicas o sociales, relacionadas directamente con una cultura determinada, deberán modificarse.⁵³ En este marco, entre otras prohibiciones, se señala que por razones culturales ningún pueblo puede aceptar prácticas abortivas. La protección a la vida es un mínimo jurídico impuesto y que obliga a todos los colombianos.⁵⁴

El principio que prohíbe *la discriminación* declara que “el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad”, esto implica la garantía de sus derechos como una obligación estatal independientemente de su raza, sexo, condición física, psicológica o social. Constituye una obligación del Estado en su conjunto, aplicable a todos los niños y niñas de Colombia, sin limitarse a criterios de territorialidad o nacionalidad.

⁵² Sentencia de la Corte Constitucional. ST – 477/95

⁵³ Sentencias de la Corte Constitucional SU - 491/93, ST - 326/93, ST - 090/94, ST - 122/94, ST - 166/94, ST - 166/94, ST - 358/95, ST - 302/94, ST 358/95 y ST - 451/94.

⁵⁴ Sentencias de la Corte Constitucional ST - 394/96 y ST - 523/97.

En este marco, la legislación colombiana y los principios constitucionales otorgan y señalan las medidas necesarias para generar una adecuada atención del Estado a toda su población. Prueba de ello es el paso de una concepción mono cultural a una multicultural, adicionando, además, el reconocimiento y respeto por la diferencia, principio que debe fundamentar cualquier decisión política o administrativa.

Por último, los principios constitucionales señalan, a su vez, la obligación estatal de garantizar la *libre expresión* de niños y niñas y la validez de su opinión en las situaciones que los afecten. Frente a este principio de la Convención, y a pesar de las medidas promulgadas, el país aún no cuenta con mecanismos seguros que visibilicen esta participación de la niñez, a pesar de los esfuerzos en distintos frentes por lograr su aplicación.

Es así como el gobierno colombiano expresa su interés y voluntad política por garantizar el cumplimiento de los principios fundamentales de la Convención. Sin embargo, este proceso requiere fortalecimiento a través de la evaluación de la aplicación de las normas constitucionales que le dan vigencia. En este sentido, el reto está en un trabajo profundo de reflexión y de consenso nacional que permita posicionar una noción de niño como sujeto de derechos.

5. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

Artículos 7, 8, 13 a 17 y párrafo a) del artículo 37 CDN.

La consagración de los derechos y libertades civiles constituye un requisito indispensable en la construcción de democracia y ciudadanía de los individuos; ésta es una condición fundamental en la que se enmarca la garantía y protección de los principios y disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño.

Asimismo, identidad nacional y participación, son dos componentes de carácter fundamental para la democracia, en tanto permiten a todas las personas hacer parte activa de la sociedad y de las decisiones que en ella se tomen. Trabajar de forma sostenida con los niños, niñas y jóvenes, en la promoción y garantía de sus derechos es vital para la construcción de sociedades más democráticas y equitativas.

En este contexto, Colombia, durante el último quinquenio, ha venido desarrollando políticas y programas orientados a impulsar el fortalecimiento de una cultura democrática que promueva el *derecho a la identidad, favorezca el reconocimiento y respeto por el otro* —sus diferencias étnicas y culturales—, fomente *la libertad de expresión y la participación* de los niños, niñas y adolescentes, y proteja su derecho a la *libre asociación*.

En razón de lo anterior, y con el objeto de realizar un análisis de contexto que permita dar cuenta de la situación actual y de los avances del país frente a los derechos y libertades civiles, la información correspondiente se presenta organizada en los aspectos anteriormente mencionados.

5.1. Marco general⁵⁵

El individuo es libre siempre y cuando actúe dentro del marco de la ley y sólo puede ser castigado cuando la infrinja. La Constitución Política colombiana consagra este principio de libertad y conmina al Estado a protegerlo.

Las libertades civiles son aquellas que le permiten al hombre adquirir conocimientos, desarrollar sus capacidades y facultades, divulgar sus ideas con los demás. Su valor para el ser humano es inapreciable, por tanto su reconocimiento y respeto por parte de los gobernantes es también condición esencial para la materialización del ideal democrático.

5.2. La situación de la Niñez

La siguiente tabla presenta la situación de estos derechos, traducidos en cifras, a pesar de la poca información disponible al respecto.

⁵⁵ Para la elaboración de este apartado se ha utilizado, prioritariamente, la siguiente fuente: Naranjo, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Sexta edición. Bogotá: Temis, 1995.

Tabla 7
Situación en cifras a 2002

Indicador	Dato
% de menores con registro civil	83,50%
No. oficinas de registro	2.276
No. organizaciones públicas y privadas que promueven las manifestaciones culturales	5.441
Población atendida	148.215 estudiantes
% de escuelas con gobiernos escolares	90%
No. organizaciones Religiosas	768
Cobertura Programa Etnoeducación (2001)	158.600
No. beneficiarios –población afro colombiana	400
No. beneficiarios ICETEX	2.550
% de municipios con Consejos de juventud	15%
% de departamentos con Consejos de juventud	12%
No. de programas de radio y televisión desarrollados por los niños y los jóvenes	1.290
No. de salas infantiles en bibliotecas	448
No. de ludotecas y niños atendidos	53, en 29 departamentos y 1.200 niños atendidos
No. de escuelas y colegios públicos con mejor acceso a la información	2.117
No. de niños y niñas beneficiados con mejor acceso a la información	745.800
No. de organizaciones juveniles (clubes prejuveniles y juveniles)	3.254
Cobertura de los Clubes prejuveniles y juveniles	49.000

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2000, Ministerio de Cultura, Departamento Nacional de Planeación, Consejería de Juventud, Ministerio de Comunicaciones, ICBF.

5.2.1. Identidad. Componente central de este grupo de derechos, revisa la situación en torno a dos aspectos fundamentales: registro civil de nacimiento y manifestaciones de la identidad étnica y cultural.

Registro civil de nacimiento. Durante el periodo 1998 - 2002, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha desarrollado un programa para mejorar el sistema nacional de registro civil y estadísticas vitales, que se inició en el segundo semestre de 1998 como una estrategia para ampliar las coberturas, mejorar el servicio de registro civil de nacimiento, especialmente en las comunidades indígenas, zonas de frontera, población dispersa y población desplazada por la violencia, así como para convocar otros actores gubernamentales y no gubernamentales a incidir estructuralmente en la modernización y oportunidad del servicio.

Se expidió una serie de medidas orientadas a facilitar el acceso a los servicios de registro civil, para lo cual, a través de normas internas, se autorizó a los notarios, alcaldes y corregidores a prestar este servicio. Actualmente existen en el país 2.276 oficinas autorizadas para la prestación de servicios de registro, distribuidas así: 846 notarías, 42 inspecciones, 31 corregimientos, 10 alcaldías y 213 consulados que complementan la labor de las 1.134 oficinas de registro ubicadas en el país. Durante el quinquenio se han aplicado mecanismos para que se realice el registro civil de los menores en los centros hospitalarios.

De otra parte, en respuesta a la situación de conflicto que afronta el país y de conformidad con las recomendaciones del Comité, las principales acciones de mejoramiento del registro civil e identificación

de menores, se han focalizado en las poblaciones de mayor vulnerabilidad, es decir, aquellas que habitan las zonas de frontera y las familias desplazadas por la violencia. Para ello, la Registraduría, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Corporación Opción Legal, han ejecutado de manera conjunta un proyecto orientado a desarrollar programas de sensibilización, capacitación e información pública sobre el tema del desplazamiento forzado y a adelantar campañas de registro civil y cedulación a desplazados por la violencia, para lo cual se creó la Unidad Móvil que funciona como una oficina ambulante de atención al público; esta unidad se ha desplazado por los departamentos de Bolívar, Magdalena, Sucre y Córdoba.

Igualmente, a través de un convenio con UNICEF y la Organización de Estados Iberoamericanos se ha implementado un proyecto para garantizar el derecho al nombre y a la identidad de la población infantil ubicada en la zona de frontera nororiental y sur oriental del país, en los departamentos de Vichada, Guainía, Guajira, Cesar, Antioquia, Chocó, Putumayo, Nariño y Norte de Santander.

Es importante anotar que no existen datos disponibles sobre la totalidad de niños inscritos, debido a las dificultades que tiene la Registraduría Nacional para consolidar la información de todas las oficinas o dependencias autorizadas para la prestación de los servicios de registro civil en el país y a los actuales inconvenientes tecnológicos y de personal que se convierten en factores que obstaculizan el logro de los resultados esperados. Los resultados globales de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2000 arrojan los siguientes datos:

Tabla 8
Total Nacimientos Registrados - Año 2000

Región	Atlántica(%)	Pacífica(%)	Central(%)	Oriental(%)	Bogotá(%)	Total(%)
Si registró	68,7	82,2	86,6	90,3	93,1	83,5
No registró	31,3	17,7	13,4	9,7	6,9	16,5

n = 4.462

Tabla 9
Población Rural - Nacimientos Registrados - Año 2000

	Atlántica(%)	Pacífica(%)	Central(%)	Oriental(%)	Total(%)
Si registró	56,8	75,3	76,3	85,7	74,5
No registró	43,2	24,4	23,7	14,3	25,5

n = 1.394

Tabla 10
Población Urbana - Nacimientos Registrados - Año 2000

	Atlántica(%)	Pacífica(%)	Central(%)	Bogotá(%)	Oriental(%)	Total(%)
Si registró	73,9	87,1	91,9	93,1	93,7	87,6
No registró	26,1	12,9	8,1	6,9	6,3	12,4

n = 3.067

La información muestra que en el país el 83,5% del total de nacimientos de niños menores de cinco años fueron registrados. La proporción de niños con registro civil aumenta desde 67% entre los menores de un año hasta 89% entre los de cuatro años de edad, observándose una importante diferencia entre el número de niños no registrados: en el sector urbano el 12,4% y el sector rural que asciende al 25,7%. Con base en estas cifras, se afirma que en materia de registro civil de nacimiento,

existe aproximadamente un 16,5% de la población infantil por cubrir. En la tabla 10 se muestran las razones que aducen los padres para el no registro de sus hijos.

Tabla 11
Razones para no registrar a los niños y niñas

Razón	Promedio total	Urbano	Rural
Padre sin identificar	22,2	27,4	16,7
Falta de tiempo	19,1	20,3	17,8
No había papelería	11	11,5	9,5
Cuesta mucho	10,6	4,5	17,1
Muy lejos	7,8	2,6	13,4
Niño muy pequeño	5,5	5,7	5,2

n = 738 Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2000.

Respeto de la diversidad étnica y cultural. Se han establecido una serie de mecanismos para proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, como un reconocimiento a las diferentes formas de vida existentes en su territorio. Con la adopción de la Constitución Política, Colombia pasó de ser una nación monocultural a ser multicultural.

La Constitución de 1991 consagra plenamente los derechos de los grupos étnicos y establece las condiciones para que sean partícipes de la vida económica, social, política y cultural de la sociedad nacional. Por primera vez, dentro de nuestro ordenamiento constitucional se establecieron de forma particular los derechos que corresponden a las comunidades negras, brindándoles las garantías necesarias para su ejercicio. Fue así como la Carta estableció el derecho de las comunidades afrocolombianas a que se les reconociera la propiedad colectiva sobre aquellos terrenos rurales ribereños de la Cuenca del Pacífico, con el carácter de baldíos, que han sido habitados ancestralmente por miembros de esta colectividad, y en los cuales desarrollan sus prácticas tradicionales de producción. Igualmente, se reconoció el derecho que les asiste a lograr su desarrollo en condiciones de igualdad a los demás connacionales y respetando los elementos propios de su cultura. Para el desarrollo del mencionado artículo transitorio se ordenó la creación de una comisión especial que se encargó del estudio de tales preceptos; ésta produjo, en 1993, una Ley que versa sobre esta población.

Igualmente, el Estado colombiano vela por la integración del pueblo Rom, o pueblo gitano, mediante los propósitos de lucha contra la pobreza y mejoramiento de su calidad de vida, respetando sus particularidades culturales y concertando con este grupo las acciones para la atención de sus principales problemas. De la misma manera se impulsan programas de protección a la población del Archipiélago de San Andrés y Providencia, como área estratégica de desarrollo turístico del país, beneficiando a las comunidades raizales.

El ICBF ha trabajado con los pueblos indígenas desde hace más de dos décadas. En la actualidad, se busca apoyar las acciones que favorezcan el desarrollo de estas comunidades para reafirmar su identidad cultural, usos y costumbres, dinamizar sus estructuras sociales y culturales, permitiendo así mejorar sus condiciones de vida y posibilitando su crecimiento como personas y grupos capaces de ejercer sus derechos. Así mismo, atiende a esta población por medio de los programas *Apoyo al desarrollo de las familias para su fortalecimiento social y cultural*, que pretende facilitar y adecuar institucionalmente, en concertación con las comunidades, procesos de socialización con la niñez indígena y *Apoyo a familias indígenas, comunidades negras y raizales en formación y desarrollo*. También presta atención a los niños y niñas indígenas a través de hogares infantiles y malocas, entre

otros, para fortalecer la función socializadora de las familias con niños y niñas menores de siete años.

El desarrollo de estos programas implica la adecuación institucional y requiere previa concertación en torno a los planes de vida indígenas, así como el reconocimiento de las autoridades indígenas como contraparte de las autoridades estatales y de los cabildos como entidades públicas de carácter especial. Igualmente, se realizan talleres de capacitación para ampliar la comprensión sobre las diferencias étnicas, dirigidos especialmente a los equipos de protección de los centros zonales responsables de la atención de estos pueblos.

Por otra parte, a partir de la Constitución Política de 1991, se expidió la Ley 70 de 1993, mediante la cual se reconocen los derechos de la población afrocolombiana en su condición de grupo étnico y, desde 1997, se definieron directrices orientadas a mejorar la calidad de vida de las comunidades negras y su fortalecimiento como grupo étnico así como a impulsar la gestión institucional en beneficio de este grupo.

Como producto de la aplicación de la normatividad existente se han logrado importantes avances. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) en el periodo 1996-2001, otorgó 80 títulos colectivos en un área de 3.728.000 hectáreas, beneficiando a 36.359 familias localizadas en los departamentos de Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. En trámite, para la vigencia 2002 se encontraban 20 títulos que suman 303.354 hectáreas, para beneficio de 6.813 familias.

El Plan Nacional de Cultura *Hacia una Ciudadanía Democrática-Cultural* es producto de una consulta regional y local en la que participaron 23.000 colombianos. En él se proponen unas líneas de acción que, desde lo cultural, intentan generar una ciudadanía democrática cultural. El plan se formula para el periodo 2001-2010 e integra cuatro campos de política: participación, creación, memoria y diálogo cultural, además de unas rutas que hacen posible su ejecución. En ejecución del plan se han desarrollado las siguientes estrategias orientadas hacia la población infantil y juvenil: promoción de las expresiones culturales autónomas de los jóvenes como motor de transformación cultural, estímulo al talento creativo de los menores, y formación de niños, niñas y jóvenes de diferentes contextos, como sujetos de creación y disfrute.

A 2002 existían en el país 5.441 organizaciones orientadas a la promoción de las actividades culturales y artísticas para niños y adolescentes, tales como casas municipales de la cultura, museos, bibliotecas, coros, bandas, escuelas de formación y agrupaciones artísticas y 768 organizaciones dedicadas a la realización de actividades religiosas, tales como iglesias, asociaciones de ministros y federaciones de orden religioso, con personería jurídica reconocida que promueven el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Paralelamente, desde el grupo de Etnocultura del Ministerio de la Cultura, se han realizado campañas de sensibilización y programas como: *Colombia diversas formas de ser*, la colección de cartillas *Que viva la diversidad*, y el desarrollo de 10 experiencias de recuperación de la memoria cultural con pueblos indígenas en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Nariño, Tolima, Cauca, San Andrés y Chocó. A través del PCiN, se desarrolló la estrategia *Por sí las moscas...la rana*, libro y serie radial que recopila 15 cuentos, leyendas y mitos de la tradición oral colombiana.

Programa de Etnoeducación. En desarrollo de esta normatividad, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con el *Programa de Etnoeducación*, cuyo objetivo fundamental es defender la condición humana

y el respeto por la diversidad multicultural, étnica, de género y opción personal de vida como recreación de la identidad nacional. El cubrimiento reportado para 2001 en este programa es de 158.600 niños, niñas y jóvenes de poblaciones indígenas escolarizados, correspondiente al 24% de la población indígena, distribuidos por pueblos y departamentos en las cinco macro-regiones del país, así:

Tabla 12
Cobertura del Programa de Etnoeducación por zona geográfica

Macrorregión	Población total	Población escolarizada	%
Costa Atlántica	209.370	68.557	32,74
Costa Pacífica Occidente	301.902	39.370	13,04
Centro Oriente	36.056	1.897	5,26
Orinoquía	69.866	32.309	46,24
Amazonía	48.621	16.467	33,86
TOTAL	665.815	158.600	24,05

Fuente: Formulario C-600 MEN DANE AÑO 2000

El Ministerio de Educación Nacional, en colaboración con la Comisión Pedagógica Nacional de las Comunidades Negras y el Ministerio del Interior, adoptaron medidas destinadas a respetar la autonomía e identidad cultural dentro de la política de etnoeducación. Así mismo, en el marco de la conmemoración de los 150 años de la abolición legal de la esclavitud en Colombia, se expidieron los lineamientos curriculares de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Actualmente, en los establecimientos educativos de Bogotá se está implementando esta cátedra y se están realizando en 15 departamentos talleres con los docentes y autoridades educativas para la divulgación y capacitación en los contenidos curriculares.

El Fondo de Créditos Educativos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) ha venido apoyando económicamente la culminación de estudios de tipo técnico, tecnológico y universitario a 2.550 beneficiarios.⁵⁶ No obstante la cobertura tanto en el número de solicitudes como en modalidades de apoyo sólo atiende el 27% de la demanda, debido a limitaciones presupuestales.

Con este mismo propósito, a través de los convenios suscritos entre el Ministerio del Interior y las universidades de Caldas, Tecnológica de Pereira, Tolima y Distrital se han otorgado aproximadamente 400 cupos a la población afrocolombiana para cursar estudios en los diferentes programas académicos ofrecidos por estos establecimientos en el periodo 1997-2001.

5.2.2. Participación. Los resultados en esta área se presentan agrupados en categorías que se consideran representativas para el ordenamiento y análisis de la información disponible en relación con el tema: formación y apropiación, instancias de participación.

Formación y apropiación. Los avances en este campo se encuentran fundamentalmente asociados al ámbito escolar. Colombia cuenta con un importante reconocimiento normativo del tema en el campo educativo, a través de la institucionalización de los gobiernos escolares, de la figura de los personeros estudiantiles y de la construcción colectiva de los manuales de convivencia. Aunque se tiene un

⁵⁶ Durante 1996 y 2000 se beneficiaron 1.509 y 1.041 afrocolombianos, respectivamente.

cubrimiento del 90% de los establecimientos educativos de primaria y secundaria en el país, es necesario mencionar que no se cuenta con mecanismos de registro y seguimiento que permitan realizar evaluaciones orientadas a conocer el grado de desarrollo y organización de estas instancias ni su efecto real en la organización y funcionamiento de las escuelas. Sin embargo, es importante destacar que el Ministerio de Educación ha realizado durante los dos últimos años un esfuerzo importante orientado a fortalecer los procesos de conformación de los gobiernos escolares.

Paralelamente se han desarrollado programas y campañas con el objetivo de promover y realizar prácticas de convivencia y actos de solidaridad y respeto entre los miembros de las comunidades. Aunque hay que reconocer que no se cuenta con evaluaciones generales sobre los resultados de estos proyectos, es importante destacar el desarrollo de algunos como:

El programa *Construcción de una cultura de paz en escuelas y colegios en Colombia*, coordinado por el Ministerio de Educación Nacional, se ocupa de la prevención y solución de conflictos escolares y se ha implementado a través de las Secretarías de Educación Departamentales. Actualmente existen varios departamentos que están llevando a cabo un proceso de capacitación de estudiantes, docentes y padres de familia en el tema de Solución de Conflictos, como producto de un convenio que se realizó entre el Ministerio de Educación Nacional y la firma Canadiense Network Conflict Resolution. Algunos departamentos como el Valle, Risaralda y Sucre han complementado este proceso de capacitación con una Cátedra de Paz y lo han adoptado como política masiva para el sistema educativo departamental. Este programa tiene entre sus objetivos la promoción de la participación activa de los estudiantes como mediadores escolares y como gestores de proyectos de paz para sus colegios.

Hasta octubre del 2002 habían sido capacitados, en 2.132 instituciones educativas de 90 municipios, 11.212 padres de familia, 49.779 estudiantes, 17.266 profesores, 1.951 directivos y 204 directores de núcleo para un total de 80.412 gestores de paz en las comunidades educativas. De otra parte, con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional, se desarrollan en los establecimientos educativos de diversos departamentos y municipios, programas de formación escolar orientados a promover una cultura de participación democrática que beneficie y potencie el desarrollo de los niños y los jóvenes en el ejercicio de la ciudadanía plena.

Entre estos se mencionan el programa *Nuevo sistema escolar*, que desarrolló un componente de participación destinado a fortalecer los procesos de conformación de los gobiernos escolares. Adicionalmente, como parte de las actividades del componente de convivencia del *Proyecto de Educación para el Sector Rural (PER)* se realizó un Portafolio de Ofertas Educativas en Convivencia Escolar, que promueve programas y proyectos institucionales en formación para la convivencia y algunos dirigidos especialmente a fortalecer la participación escolar como *Paco*, *Ariadna*, *Gobiernos Escolares: un espacio para la democracia y la participación juvenil*, *Escuela Juvenil para la democracia* y *Formación para la participación ciudadana y escolar*.

El *Modelo de Atención a Conflictos Escolares*, hace parte del proyecto *Espacios favorables a la atención cotidiana de conflictos escolares* desarrollado en la comuna noroccidental de Medellín, Antioquia y realizado por la Corporación para el Desarrollo Comunitario y la Integración Social, (CEDECIS), con el apoyo de Save the Children UK, desde 1.998.

El programa *Los niños, niñas y jóvenes recuperan su voz en el proceso de construcción de paz*, que integra el proyecto educativo *Niños, Niñas y Jóvenes Constructores de Paz* es una experiencia en 32 instituciones educativas oficiales e instituciones de protección en Colombia.

El proyecto *Nuevas Voces Ciudadanas del Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá* fomenta la participación de niños, niñas y familias con el fin de favorecer procesos de apoderamiento y compromiso ciudadano. Este proyecto cubre tres grupos poblacionales de estrato 1 y 2; implica la participación de 9.600 niños y niñas entre los 4 y los 5 años que asisten a los jardines infantiles, jardines sociales y casas vecinales o que están vinculados a otros proyectos del Departamento Administrativo de Bienestar Social; de niños y niñas entre 4 y 12 años convocados por los Centros Operativos Locales (una agrupación por localidad); y familias usuarias de los servicios del Departamento Administrativo de Bienestar Social (una agrupación por localidad).

Instancias de Participación. En el marco de la garantía del derecho a la participación de niños y niñas se han creado una serie de instancias en donde los niños y niñas pueden ejercer este derecho, entre los que sobresalen:

Consejos de Juventud. Los consejos son instancias de interlocución y concertación entre la administración, las entidades públicas del orden nacional y territorial, las organizaciones privadas y los grupos de jóvenes organizados. Su organización y funcionamiento, reglamentado desde el año 2000, estableció la composición básica de los consejos distritales, municipales o locales de juventud, según sea el caso con un número no menor a 5 y no mayor de 15 consejeros elegidos por voto popular y directo de los jóvenes.

Adicionalmente se estableció una composición comunitaria especial de acuerdo con la cual, en los municipios y distritos donde existan organizaciones juveniles campesinas, indígenas, afrocolombianas y raizales reconocidas como minorías, se contará con un representante ante el Consejo de Juventud que no se somete al proceso electoral. Habrá un representante más en el Consejo por cada una de estas comunidades y serán designados directamente por sus organizaciones juveniles.

Existen en el país 176 consejos de juventud en igual número de municipios, cifra que representa el 12% del total de los municipios; los consejos cuentan con la participación de jóvenes entre 12 y 18 años de edad. La cifra actual representa un incremento importante en relación con los 20 existentes en el quinquenio anterior. Además se cuenta con 3 consejos departamentales y con un consejo distrital de juventud que funciona en la ciudad de Bogotá.

Aunque no se ha realizado una evaluación, se conoce que su funcionamiento aporta a la definición de las políticas municipales y la formulación de programas y proyectos orientados a estos grupos poblacionales; asimismo se convierten en excelentes estrategias para que los jóvenes conozcan los problemas de sus comunidades y propongan el desarrollo de proyectos.

Otras iniciativas de participación que merecen especial mención por su desarrollo exitoso en la apertura de espacios de participación real para los niños, niñas y jóvenes, son:

- Programa *Niños al Congreso*, que permitió la presentación al Congreso del Proyecto de Ley Día de la Niñez, que fue convertido posteriormente en Ley de la República en el año 2001.

- *Oasis de Paz*, un programa del *Plan Nacional de Recreación 1999-2002*. En el año 2000 se conformó un grupo de niños y niñas líderes representantes de cada una de las localidades de Bogotá, para que propusieran las actividades del programa, se desarrollaron estrategias como la emisora, el opinómetro y el foro sobre derechos, estrategias que permitieron la participación de más de 900 niños y niñas de la capital. En el mismo año se desarrolló el *Oasis de Paz Nacional*, donde participaron 120 niños de todos los departamentos de Colombia; como producto de este foro, los niños presentaron la *Declaración de Cartagena, una propuesta de los Niños y Niñas de Colombia*.
- Para el año 2002, *Oasis de Paz Nacional* incrementó su participación a más de 900 niños y niñas de todo el país y se creó el "derechómetro", una metodología de votación para conocer la percepción de los niños y niñas sobre la situación de vulneración de sus derechos.

La evaluación de estos programas muestra un incremento significativo en la participación de niños y niñas. Consultas públicas a niños, niñas y adolescentes, han conducido a la organización de mesas de diálogos regionales; igualmente, con el liderazgo de UNICEF se logró que en 43 municipios del país se visibilizaran, por su capacidad de participación, aproximadamente 400.000 niños, niñas y jóvenes.

5.2.3. Libertad de Expresión. El desarrollo de este derecho se inscribe en el marco del *Plan de Comunicaciones para la Infancia (PCiN)*, cuyo objetivo fue contribuir en la generación de cambios culturales y desarrollo de políticas que reflejen el reconocimiento y respeto de las niñas y los niños como sujetos de derechos a través de estrategias orientadas a promover la presencia y participación activa de la niñez y la juventud en procesos de comunicación, de acuerdo con sus apropiaciones, competencias y aprendizajes como la organización de clubes juveniles.

Radio infantil y juvenil. Dentro de las estrategias desarrolladas por el PCiN se encuentra el Movimiento Nacional de Radio Infantil conformado por 76 emisoras comunitarias de todo el país que presentaron programas activos de radio infantil con la participación de niños, niñas y jóvenes de las diferentes regiones. El movimiento promovió la conformación de seis nodos en total: Magdalena Medio, Montes de María, Boyacá, Caquetá, Chocó y Huila, que permitieron a los niños, niñas y jóvenes adelantar programas de radio escolar infantil. Se destaca en este campo el programa radial infantil Alharaca, que se emitió semanalmente en 76 emisoras comunitarias de todo el país.

El desarrollo de estas estrategias promovió espacios en los cuales los niños, niñas y jóvenes fueron productores de sus propios programas. Cada una de las emisoras que pertenecen a la red de apoyo por la infancia tiene colectivos de comunicación infantil, conformados por un promedio de 15 niños y niñas, para un total de 1.290 niños y niñas que producen sus propios programas radiales.

Televisión infantil y juvenil. En Colombia, la programación infantil y juvenil ha experimentado un ascenso tanto en calidad como en cantidad. Así, los canales de televisión Uno, A, Señal Colombia, canales privados, canales locales con ánimo de lucro y canales regionales, han invertido en este tipo de programación.

En desarrollo de la Ley 335 de 1996,⁵⁷ Inravisión y Señal Colombia aprobaron la concesión de 40 horas para la realización y emisión de programas producidos por los grupos étnicos, que contribuye a la protección y fortalecimiento de la identidad cultural afrocolombiana.

Tabla 13
Programación infantil en canales de televisión pública

Canal	Programa y Contenido
Señal Colombia	Más alto, más rápido, más fuerte; A recreo (Deporte infantil)
	Siempre juntos; Algodón de azúcar (Los niños y niñas y su relación con el mundo)
	Historia de inventos (Su relación consigo mismo)
	Wanana, Jaibaná (Dibujos animados)
	Sopa de letras; A mitad del Camino (Español)
	Matemáticas al Extremo
	El Mundo del Agua
	Colombia un país en crecimiento
	Animatronix (Informática)
	Que viva el arte; Fondo y Forma; Soñarte; Félix; El concierto (Arte)
	Jugando Ando con Nico y Meco (Expresión cultural infantil)
	Materile.rile.ro; Nuestros recursos; Eco-educar (Educación ambiental)
	Pequeños debates (Foro infantil)
	Grandes Aventuras (Expresión cultural infantil)
Creciendo en familia	
Canal Uno	Verde Biche
Cana A	Ecológica
	Tierranautas
	Brújula Mágica
	Aprender TV
Caracol	Club 10 (Revista infantil)
	Vivan los niños (Novela)
	Abriendo Campo
RCN	Jack el despertador (Revista infantil)
	Pa ciencia (Ciencia y tecnología con Colciencias)
	De pocas pulgas (Novela)

El Ministerio de Comunicaciones está desarrollando varias estrategias orientadas a mejorar el acceso a la información por parte de la población en general y especialmente de los niños, niñas y jóvenes. Dentro de ellas están el programa *Computadores para Educar*, que tiene como objetivo dotar a escuelas públicas de todas las regiones de Colombia de computadores reacondicionados. Al 2002 se habían entregado 19.215 computadores en 2.117 escuelas públicas de 597 municipios; y el programa *Portal de Internet*, a través del cual se realizan publicaciones periódicas sobre intercambio y aprendizaje de experiencias exitosas de participación en las comunidades educativas.

Paralelamente, el Ministerio ha desarrollado los programas orientados a promover y mejorar el acceso a la información de personas con limitaciones auditivas. Estos programas han beneficiado a 161 menores de edad en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas, Córdoba, Chocó, Meta, Vichada y en los

⁵⁷ Esta Ley establece el acceso permanente de los grupos étnicos al espectro electromagnético, los servicios públicos de telecomunicaciones y la creación de sus propios medios de comunicación.

distritos de Barranquilla, Bogotá y Santa Marta. Se instalaron ocho equipos de cómputo con su respectivo software JAWS® accesible para personas ciegas en bibliotecas e instituciones de acceso a la población invidente de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Cauca, Huila, Meta, Norte de Santander, Valle y la ciudad de Bogotá, con los cuales se han beneficiado 63.615 niños y jóvenes. Por último, en Bogotá se implementó un centro de relevo para facilitar el acceso de las personas sordas al servicio telefónico, beneficiando a 15.776 niños y jóvenes.

Clubes prejuveniles y juveniles. De otra parte, el ICBF cuenta con el programa *Clubes prejuveniles y juveniles*, cuyo propósito es fortalecer la organización y asociación de niños y jóvenes en los diferentes municipios del país. En el 2002 se promovió la organización de 49.000 niños, niñas y jóvenes entre 7 y 18 años de edad, a través del funcionamiento de 2.013 clubes prejuveniles y 1.241 clubes juveniles en todo el territorio nacional.

5.2.4. Acceso a la información. El Ministerio de Cultura ha promovido la creación de bibliotecas públicas. Actualmente existen 1.187, de las cuales 448 cuentan con salas infantiles especializadas. Igualmente, existen en el país 53 ludotecas que atienden en promedio 1.200.000 niños y niñas entre 3 y 12 años de edad.

5.3. Reflexiones finales

A pesar de la importante cantidad de programas y acciones desarrollados por diferentes organismos del Estado con el propósito de promover la participación de los niños, niñas y jóvenes no existen cifras que permitan dimensionar en el contexto nacional el grado de avance en relación con este grupo de derechos. Es clara la necesidad de conformar un sistema de indicadores con su respectiva línea de base, que le permita al país realizar análisis sobre la situación de los derechos y libertades civiles de niños, niñas y jóvenes.

La legislación existente en el país referida a la promoción de estos derechos y libertades es bastante amplia y coherente con la Constitución Nacional, pero muchas veces no se corresponde con las prácticas tradicionales que aún persisten en las familias, colegios e instituciones públicas y privadas, situación que se ve reflejada en el incremento de las acciones de tutela interpuestas por los niños, las niñas y los jóvenes que se ven obligados a recurrir a esta medida para defender sus más elementales derechos, a la vida, a la educación, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de pensamiento, de credo religioso, y a la libertad de no participar en las filas del ejército.

De otra parte, es necesario reconocer que la situación que vive el país, que incluye la pobreza, la violencia y la inequidad, se refleja de manera significativa en los niños, las niñas y los jóvenes constituyendo así, un escenario inapropiado para el ejercicio de los derechos y libertades civiles de las personas en general y en particular de la población menor de 18 años.

Si bien es cierto que han existido innumerables e importantes esfuerzos para formar y movilizar a los niños en el ejercicio de sus derechos, han sido pocos los avances en la generación de una participación propia. Por ello, es necesario garantizar la continuidad, apropiación, cualificación y reconocimiento de instancias como los consejos municipales de juventud y el consejo nacional de niños y niñas, con el fin de que se conviertan en instancias legítimas de interlocución, concertación y decisión para estos grupos.

El mayor desarrollo de programas y estrategias ha estado centrado en los escenarios social y escolar, con menor énfasis en las acciones sobre la familia. Es necesario fomentar en las familias la “aceptación de prácticas adecuadas para lograr una mayor participación de sus hijos como parte de un cambio general hacia la creación de una sociedad democrática más abierta, con mayores oportunidades e igualdad de derechos para todos”.⁵⁸ La familia continúa siendo, a pesar de sus cambios estructurales, el eje principal en el proceso de socialización de los niños.

⁵⁸ V reunión Ministerial Americana sobre Infancia y Política Social. *La participación de los niños y los adolescentes en América Latina y El Caribe. Documento para la discusión*. Kingston, 2000.

6. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA

Artículos 5, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 21, 25, 27 Y 39 CDN.

El Estado colombiano considera a la Familia como la unidad básica de la sociedad; así lo ratifica en la Constitución Nacional de 1991 y así lo asume como prioridad nacional en los Planes de Desarrollo de los dos últimos periodos presidenciales. En este sentido, la unidad familiar es considerada la instancia fundamental formadora y constitutiva de sujetos de derecho, promotora inicial de relaciones democráticas.

El país reconoce la transformación del concepto de familia pasando de una concepción tradicional asociada a la familia completa, hacia un reconocimiento de distintas tipologías que la asumen no solamente asociada a aquella conformada por lazos de sangre —lazos biológicos—, sino como aquel nicho afectivo que sustenta el desarrollo de todos los miembros y soporta en especial el cuidado y crianza de los más pequeños: niños, niñas y adolescentes.

En los últimos años ha venido cambiando el comportamiento de la población, debido a la modernización de la vida, en especial sus pautas de relación familiar, y a la migración forzada a la ciudad de población campesina —afrocolombiana, mestiza e indígena— motivada por la violencia, los desplazamientos y la búsqueda de mejores condiciones de vida.

La migración ha obligado a gran parte de la población, especialmente del área rural, a establecerse en los barrios periféricos y de invasión de las ciudades grandes y medianas, cambiando sus condiciones de vida tradicionales, su organización familiar y comunitaria y su modo de subsistencia.

Esta situación incide especialmente en la familia: es afectada directamente por fenómenos del orden social, cultural, económico y político, agudizando las condiciones de vulnerabilidad, debilitando su rol de cuidadora y protectora de sus miembros. Esta situación ha generado, a su vez, que niños, niñas y adolescentes abandonen el hogar propiciando, así, circunstancias que vulneran y comprometen el cumplimiento de sus derechos.

El Estado colombiano en el marco de la Convención de los Derechos de los Niños y consciente de su deber de velar por el fortalecimiento de la unidad familiar y la protección a niños y niñas que se ven separados de sus padres o en riesgo de hacerlo, presenta a continuación los progresos, dificultades y perspectivas de acción frente al entorno familiar y las medidas adoptadas para ello.

6.1. Marco general

6.1.1. Leyes y normas orientadas a regular el derecho a la familia. El Estado colombiano se ha pronunciado a través de medidas legislativas y medidas de índole preventivo, de atención y seguimiento al entorno familiar, que buscan aportar elementos de soporte y fortalecimiento familiar.

La Carta Constitucional de 1991 otorga un marco legislativo importante a través de sus artículos 5, 15, y del 42 al 45, donde, entre otras, promulga la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad; promueve la igualdad de derechos y oportunidades para la mujer y el hombre y apoya de manera especial a la mujer gestante y a la mujer cabeza de familia; esto es, la Constitución consagra como obligación del Estado la protección integral de la familia. Respecto a los hijos, refiere que todos sin excepción, los habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes; señala, igualmente, que a través de ley se reglamenta la progeneración responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Igualmente, refiere la primacía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

En este marco constitucional el Congreso de la República promulgó las siguientes leyes en torno a la protección, fortalecimiento y beneficio de la familia.

Tabla 14
Legislación en materia de Familia

LEY	OBJETO
Ley 446 de 1998	Conciliación administrativa en materia de familia.
Ley 495 de 1999	Dicta disposiciones relativas al único bien inmueble urbano rural perteneciente a la mujer cabeza de familia.
Ley 575 de 2000	Modifica parcialmente la Ley 294 de 1996, busca poner una solución más eficaz e inmediata a la situación de violencia y beneficiar, especialmente, a mujeres y menores principales víctimas de este tipo de delitos; traslada la competencia en materia de viol.
Ley 590 de 2000	Promulga disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.
Ley 750 de 2002	Otorga apoyo especial en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer jefe de hogar y crea guarderías para hijos de madres detenidas.
Ley 755 de 2002	Concede al esposo o compañero permanente cuatro días de licencia remunerada de paternidad.
Ley 790 de 2002	Crea el programa de renovación de la administración pública, otorga unas facultades extraordinarias al Presidente de la República y crea el Retén Social que busca garantizar la estabilidad en el empleo para mujeres jefes de hogar y discapacitados.
Ley 797 de 2003	Distribuye pensión entre compañera permanente y ex-esposa en proporción al tiempo convivido.
Decreto 354 de 1998	Reconoce matrimonios religiosos no católicos.
Decreto 1133 de 2000	Reglamenta la Ley 546 de 1999 y contempla una prioridad a favor de las mujeres cabeza de familia.
Decreto 1214 de 2000	Reglamenta la Ley 446 de 1998 y hace referencia a los Centros de Conciliación y Arbitraje.
Decreto 652 de 2002	Reglamenta las leyes 294 de 1996 y 575 de 2000.
Decreto 190 de 2003	Reglamenta la Ley 790 de 2002.

6.1.2. Políticas, planes y programas. Entre los programas nacionales propuestos durante el quinquenio (1998–2002), inscrito en el *Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para construir la Paz* y en

continuidad para el nuevo periodo con el *Plan Nacional: Hacia un Estado Comunitario 2002–2006*, se cuenta con la política de paz y convivencia familiar denominada HAZ PAZ, dirigida a la prevención, detección, vigilancia y atención a la violencia intrafamiliar, basada en principios de equidad, participación y descentralización. La población objetivo de este programa la constituyen las familias, haciendo énfasis en niños y niñas en situación de maltrato, en mujeres víctimas de la violencia conyugal y en adultos mayores en situación de abandono o maltrato.

En este programa la prevención está orientada a identificar las causas que originan y mantienen la problemática en la cultura, la comunidad y la familia. Establece líneas de acción para el cambio cultural, la comunicación social, el fortalecimiento de los factores protectores de la familia, la pareja y el individuo, incrementa el control social, la detección temprana y vigilancia de los casos de violencia intrafamiliar desarrollando actividades tales como el *Sistema Nacional de Vigilancia* y la atención de las personas y familias que presentan episodios de violencia física, sexual y emocional.

En cuanto a programas dirigidos a fortalecer condiciones de equidad se señala la labor promovida desde la Presidencia de la República a través de la Consejería para la Equidad de la Mujer, que tiene como finalidad contribuir a la construcción de una mayor equidad en el acceso a oportunidades generadoras de ingreso, empleo, desarrollo humano y organizacional de las mujeres urbanas y rurales. Desde esta instancia se ejecuta el *Programa de Apoyo Integral a Mujeres Cabezas de Familia y Microempresarias* rurales y urbanas de estratos 1 y 2, que tiene como objetivo apoyar de manera integral el desarrollo y fortalecimiento de las mujeres cabeza de familia y microempresarias con posibilidades de vincularse a actividades productivas.

La política en materia de familia tiene como prioridad la aplicación de programas incluyentes que parten de perspectivas de género y relaciones intergeneracionales. Se destacan los programas de atención a hogares con jefatura femenina, a la mujer gestante y lactante y a la formación de mujeres jóvenes y adolescentes en programas de educación sexual y reproductiva, y la vigilancia, prevención y atención relacionada con situaciones de violencia intrafamiliar, especialmente violencia contra la mujer, violencia conyugal. Esta política identifica a la mujer como promotora y generadora de cambio, bajo principios de equidad y va acompañada, igualmente, de programas formadores de paternidad y reflexión sobre género en cuestiones de masculinidad y feminidad.

Durante el periodo de análisis comprendido por este informe se formuló el CONPES 381 de 2000 que refiere entre otros, el programa *Familias en Acción*, cuyo objeto es brindar apoyo, tanto en educación como en nutrición, a familias de escasos recursos identificadas por el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) en el nivel uno y en municipios con menos de cien mil habitantes. El programa *Familias en Acción* está enmarcado en el esquema de la política de protección a los más pobres, impulsada por los lineamientos del *Manejo Social de Riesgo*⁵⁹ tiene como propósito el mejorar las condiciones de vida de familias pobres, disminuyendo las condiciones de vulnerabilidad e incrementando los ingresos monetarios familiares con el fin de aumentar y mantener la inversión que las familias hacen sobre el capital humano que constituyen sus hijos. El programa consiste en el otorgamiento de un subsidio de nutrición a los niños menores de 7 años y un subsidio escolar a los niños de entre 7 y 18 años, condicionado al cumplimiento de ciertos compromisos por parte de las

⁵⁹ Documento CONPES 3144 de diciembre de 2001. Documento CONPES 3081 de junio de 2000.

familias. Los efectos del programa son medidos en términos de asistencia escolar, utilización de servicios de salud, consumo familiar y prácticas en salud, entre otros.

El subsidio se entrega, en efectivo, directamente a los padres. Tiene como condición la concurrencia a los controles de crecimiento y desarrollo y la asistencia de los niños y las niñas a los planteles educativos. El subsidio se otorga a las madres de familia que han sido identificadas como distribuidoras del ingreso en el consumo de alimentos, educación y salud. El propósito fundamental del programa es fortalecer el rol de mujeres y madres en la toma de decisiones dentro del hogar y generar cambios en el comportamiento familiar; está, asimismo, acompañado de acciones tendientes a la promoción de la salud y la educación familiar y comunitaria con el propósito de fortalecer el capital humano de las familias beneficiarias.

Por otro lado, en este periodo se llevaron a cabo programas de protección y atención a la familia ejecutados por el gobierno nacional a través del ICBF en cumplimiento del compromiso de fortalecimiento, integración y desarrollo armónico de la familia protegiendo los derechos de los niños y niñas. El ICBF atendió a familias que se encontraban en situación vulnerable y a niños en condición clasificada como de alto riesgo, esto es, en situación de abandono y peligro. Para tal efecto se prestaron servicios en tres frentes de acción orientados hacia la promoción de factores protectores de una cultura garante de derechos, al apoyo al bienestar de las familias y de su papel como formadora, socializadora y cuidadora, brindando también atención a la niñez en aquellas situaciones de abandono o peligro de abandono; y por último las intervenciones especializadas orientadas a la restitución de derechos vulnerados.

A continuación se señalan las distintas estrategias y programas orientados a la atención de la familia y la capacitación de agentes institucionales y comunitarios para trabajar con grupos de familia específicos:⁶⁰

El programa de *Apoyo a las familias en formación y desarrollo*,⁶¹ comprende el conjunto de acciones encaminadas a potenciar a la familia como unidad básica de desarrollo humano con el fin de favorecer el ejercicio de los derechos de la niñez y facilitar el cumplimiento de su función socializadora. En este marco, se atiende a las familias a través de los siguientes programas: *Programa Familia, Mujer e Infancia (FAMI)*, dirigido a mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas menores de 2 años; el *Programa materno infantil* esta orientado a la formación y desarrollo de las familias y al mejoramiento de la dieta alimentaria de las mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de 7 años pertenecientes a familias de áreas rurales; también se ha creado la figura del *Educador Familiar*, líder comunitario en el rol de mediador y facilitador para la solución de conflictos familiares, y promoción de una cultura de respeto por los derechos de la infancia; en la *Escuela para las familias* se busca apoyar a familias en su rol formativo mediante la implementación de procesos reflexivos y participativos; la *Administración para la protección de la familia* brinda apoyo a instituciones cuyo objeto social esté orientado a la atención de niños y niñas, la familia y la comunidad. Estos programas concebidos con acciones integrales apuntan a contribuir en la adecuada atención a la primera infancia.⁶²

⁶⁰ Cabe señalar que la característica de integralidad de estos programas, a la par que fortalece el rol de la familia, aporta a los procesos de formación y desarrollo de los niños y niñas. Por ello, algunos son tratados en el capítulo "Educación y desarrollo".

⁶¹ ICBF (Dirección Técnica). *Lineamientos de programación 2002*. Bogotá, 2002.

⁶² Estos programas se abordan con mayor detenimiento en el capítulo "Educación y Desarrollo".

En esta misma línea se atiende a los grupos étnicos (indígenas, comunidades negras y raizales) con el propósito de contribuir a su desarrollo; estos programas están sustentados en la reafirmación de sus valores e identidad cultural y étnica, y en la potenciación del papel de las familias para la garantía de los derechos de los niños y niñas. Así mismo, existen programas de fortalecimiento a familias de la zona rural y otros de apoyo a las familias en general, vinculadas directa o indirectamente a los programas oficiales de atención a la niñez, como la orientación y asesoría a la familia, las escuelas para padres, la atención terapéutica, entre otros.

En cuanto a la atención psicosocial, la intervención se ha orientado a apoyar a las familias desplazadas por el conflicto armado, en las diversas etapas del proceso de atención, mediante el suministro de complementos alimentarios que contribuyan a su seguridad alimentaria, el fortalecimiento de su capacidad de respuesta frente a la adversidad y la definición de alternativas para lograr mejores condiciones de vida. Esta labor se ha desarrollado, en el ámbito del SNBF, prioritariamente en mujeres gestantes, madres lactantes, preescolares, escolares y jóvenes hasta los 18 años, integrantes de familias en situación de desplazamiento.

A su vez, el ICBF atiende a los niños separados de sus padres, a través de distintas alternativas que buscan protegerlos y restituirles los derechos que se les han amenazado o deteriorado por una situación de abandono o peligro. El Código del Menor en su artículo 31 (7 numerales con 2 párrafos), hace referencia a aquellos niños y niñas expósitos (abandonados) por falta absoluta o temporal de las personas que por ley y obligación moral deben cuidar y atender su crianza o, existiendo, no cumplen adecuadamente con sus obligaciones. Y la situación de peligro se caracteriza por condiciones de riesgo para la integridad física, psicológica o moral del niño o niña, incluso bajo el cuidado de las personas que por ley deben cumplir con el papel de cuidadores y garantes de su crianza y desarrollo.

En el marco de la corresponsabilidad existen alternativas para la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección. Éstas se cumplen en tres escenarios: el medio familiar, el medio social comunitario y el medio institucional con el fin de lograr su integración familiar, comunitaria y social.

6.1.3. Medio familiar

La atención en el medio familiar comprende acciones de restitución, garantía, o ambos, en el ejercicio de los derechos de la niñez. Su objetivo es brindar una atención integral en condiciones favorables en un ambiente sustituto o de origen, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social. Esta medida, denominada colocación familiar, se evita siempre y cuando el niño o niña cuente con una red familiar o de parientes colaterales, quienes tengan el deber de auxiliarlos o de asumir su protección por falta o ausencia de los primeros. En el caso de niños y niñas que tengan familia pero que se encuentren en situación de peligro, ésta se vincula como responsable de contribuir con su sostenimiento, mientras se encuentren en el proceso administrativo de protección concertado con el defensor de familia.

La modalidad de atención denominada *Hogares Sustitutos* (normales, especiales y biológicos) a través de una tercera familia seleccionada, que pueda cumplir con unos criterios mínimos de cuidado y esté capacitada para acoger, voluntariamente y de tiempo completo, a niños y niñas en situación de abandono o peligro y brindarles un ambiente afectivo y una atención integral. Este servicio es prestado de forma transitoria o permanente de acuerdo a la medida de protección y la intervención en pro de la

reintegración familiar, cuando es posible. Los *hogares sustitutos especiales* atienden a niños y niñas con discapacidad, en situación de abandono o peligro; los *hogares de apoyo* (Biológicos) atienden a niños y niñas con o sin discapacidad, cuyas familias son de alta vulnerabilidad social con carencia absoluta de recursos físicos y económicos y sin capacidad de brindar el cuidado y la atención fundamental. En consecuencia, la permanencia del niño en este hogar es transitoria, hasta tanto la familia de origen recobra su capacidad de atención y cuidado. Así mismo, existen *hogares de apoyo con subsidio condicionado*, con el fin de apoyar económicamente a las familias en aras de procurar la satisfacción de las necesidades fundamentales.

En los casos donde no es posible el reintegro familiar, el Defensor de familia, conforme a lo establecido en el Código del Menor, proroga la medida de colocación familiar; así mismo, se fortalece la intervención profesional al grupo familiar con el fin de mejorar los vínculos con el medio familiar biológico. En esta forma de atención ha sido de vital importancia la identificación de los casos de hermanos para favorecer la preservación del vínculo familiar.

Otra modalidad de atención son los *Hogares Sustitutos Amigos*, conformados por una familia que de manera voluntaria solicita al ICBF acoger a un niño o niña en situación de abandono o peligro, para proporcionar los cuidados necesarios para su desarrollo y asumir los gastos de sostenimiento del niño mientras se define su situación legal.

La *Casa Hogar de Protección* es un servicio de permanencia prolongada para niños y jóvenes mayores de 12 y menores de 18 años. Allí, se brindan condiciones de protección y cuidado a un grupo reducido de niños y niñas (máximo 12) hasta que ellos estén en capacidad de independizarse y valerse por sí mismos. Este servicio se brinda a través de una ONG adscrita o vinculada al SNBF, que asume la protección de los niños y niñas con características excepcionales, ya sea por encontrarse en abandono, o porque no fue posible la adopción a través del proceso administrativo de protección.

Por último, la *Adopción*, como medida de protección que restituye el derecho fundamental a pertenecer, crecer y desarrollarse en una familia (según el artículo 92 del Código del Menor), establece de manera irrevocable una nueva vinculación paterno filial entre el niño o niña y la familia adoptante.

En esta medida se consideran de vital importancia los criterios que se aplican durante el proceso de toma de decisiones, los que en lo posible son compartidos y dados a conocer a niños y niñas, siendo prioritario el interés superior del niño. La colocación familiar en un hogar sustituto es una medida temporal mientras se define la situación de adopción. Igualmente, este proceso administrativo de protección se estudia y atiende con agilidad, con el fin de evitar exponer a los niños y niñas a situaciones reiteradas de vulneración, tales como cambios frecuentes de hogares, pérdida de vínculos afectivos frecuentes y el desarraigo cultural, considerando siempre la pertinencia y la oportunidad de encontrar una nueva familia a través de la adopción.

6.1.4. Medio social comunitario

El segundo escenario de atención es el Medio Social Comunitario, que comprende acciones que se brindan a través de sistemas primarios de vinculación como la familia, los grupos de pares y las redes institucionales y comunitarias. En esta forma de atención se busca hacer partícipes a las familias en el

diseño y desarrollo de las alternativas de fortalecimiento de la red afectiva y su capacidad de contención.

La asistencia y asesoría a la niñez y la familia implica atención psicosocial a familias con dificultades en el manejo de sus relaciones: conflictos familiares, víctimas de situaciones de violencia armada o ambos casos. La atención a la niñez con derechos vulnerados comprende la atención en el Centro Zonal, en donde se realiza el diagnóstico integral y se involucra a la familia y a las redes de apoyo. Otros servicios de apoyo a los niños y niñas en situación de abandono o peligro y a sus familias se relacionan con situaciones de desnutrición en menores de cinco años; para ello se presta el servicio de *Recuperación Nutricional Ambulatoria*.⁶³ Por su parte, las *Unidades Móviles*, conformadas por equipos interdisciplinarios que se desplazan a zonas de conflicto, apoyan a familias amenazadas o afectadas por la violencia.

Los servicios se prestan a través de la gestión contratada en semi-internado, externado e intervención de apoyo, por mínimo 10 y máximo 12 meses al año. Contempla alternativas de atención para los niños y niñas que por no estar en situación de abandono o de peligro extremo, puedan ser protegidos en los espacios de socialización primarios. Esta forma de atención está dirigida a los niños y niñas que cuentan con alguna red de apoyo familiar, priorizando aquellos casos en los que esta red no se encuentra en condiciones de proteger efectivamente sus derechos.

La gestión contratada en semi-internado tiene como finalidad brindar atención integral especializada en pro de la superación de la problemática de las familias que presenten dificultades para resolver sus conflictos. En las familias en las que se observan cambios a favor de la protección y cuidado adecuado de sus hijos, éstos permanecen allí ocho horas diarias.

La gestión contratada en externado es un servicio que atiende a niños y niñas cuyos vínculos de afecto y solidaridad con su red familiar o social no se hayan roto totalmente y se encuentren inscritos en el sistema educativo regular; apoya a las familias con el fin de fortalecer su función de cuidadora y socializadora primaria y se brinda con una intensidad de cuatro horas diarias.

La gestión contratada en *Intervención de Apoyo para la Infancia* consiste en procesos de atención ambulatorios de apoyo y orientación psicológica y socio familiar que busca contribuir en la formación integral, la construcción de proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales.

Otro servicio es la *Atención en Zona*, que consiste en la atención que brinda el ICBF a través de orientación y apoyo interdisciplinario en las áreas jurídica, psicológica, nutricional, pedagógica y social. Este servicio está dirigido a familias en situaciones de amenaza o vulneración de sus derechos, en especial las familias con niños y niñas en situación de peligro por violencia intrafamiliar o por conflicto armado, o en casos de desnutrición (en menores de cinco años), con o sin patología agregada que amerite intervención de equipo especializado. Este servicio se presta a las familias que consultan por demanda espontánea, o son remitidos por otras entidades del SNBF a los centros de atención zonal.

⁶³ La Recuperación nutricional aparece relacionada en este grupo como Atención en Zona, de acuerdo con los lineamientos técnicos y de programación aunque, en rigor, su naturaleza se puede ligar más a los servicios especiales de protección.

La atención en zona comprende la aplicación de normas vigentes relacionadas con cuota alimentaria, custodia, cuidado personal, visitas, impugnación de paternidad y maternidad, investigación de paternidad, suspensión y privación de la patria potestad y permisos para salir del país, entre otros. La atención extrajudicial es realizada por el Defensor de Familia con apoyo del equipo interdisciplinario y está orientada a la conciliación o presentación de la respectiva demanda, así como a la atención en procesos civiles, que comprende acciones ante los jueces de familia frente a situaciones de vulneración de derechos.

6.1.5. Medio institucional

En cuanto a la atención en el medio institucional,⁶⁴ orientada a brindar atención integral a niños y niñas en situación de abandono o extremo peligro físico o psicológico, contempla igualmente acciones de apoyo familiar, con el fin de generar vínculos afectivos de soporte que propicien prontamente el reintegro familiar y social y aplica modelos de atención familiar e individual que buscan fortalecer factores protectores, de reparación y restitución de derechos.

6.2. Situación del entorno familiar

Nuestra cultura, y su manifestación legal, consideran a la familia como el espacio primario de socialización y desarrollo de los individuos y como la institución fundamental de la sociedad. En nuestro país, un estudio reciente⁶⁵ la caracteriza y la asocia con las estrategias de enfrentamiento a situaciones de crisis o riesgo, dejando ver la acción estatal como apoyo a estrategias favorables de supervivencia y desarrollo.

La información estadística de que disponemos está basada en el hogar y no deja ver la familia extendida (caracterizada porque sus miembros, que tienen vínculos cercanos de parentesco, viven en hogares diferentes).⁶⁶

Desde esta restricción se pueden señalar dos formas de caracterización de la familia colombiana: según el parentesco existen hogares denominados biparentales (conformados por los dos padres y los hijos), hogares monoparentales (conformados por uno de los padres y los hijos) y hogares no familiares (unipersonales o múltiples sin vínculos “consanguinidad”); éstos, a su vez, pueden ser nucleares (conformados por padres e hijos) o extensos (descritos anteriormente). Según el ciclo de vida (una forma de medir la edades de los núcleos familiares primarios – familias nucleares de acuerdo con las etapas del ciclo familiar) se clasifican así: inicio de la convivencia; la constitución, familias con hijos menores de 12 años; la intermedia, con hijos entre 12 y 18 años; la consolidada, con hijos mayores de edad, y el nido vacío, sin hijos o con hijos mayores de edad que viven fuera del hogar.

⁶⁴ Los servicios y modalidades de atención en el medio institucional, orientados a los niños y niñas en situaciones de vulneración se señalan con mayor detalle en el capítulo noveno: “Medidas especiales de protección”.

⁶⁵ DNP. *Familias: Estrategias frente al Riesgo*. Bogotá, 2003

⁶⁶ El DANE define “hogar” como “una persona o grupo de personas que pueden o no tener vínculos de consanguinidad, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda, comparten las comidas y reconocen como autoridad a una sola persona (jefe de hogar)”.

Estadísticamente, se observa en los últimos años cómo en las familias según parentesco en Colombia, predominan hogares nucleares biparentales (esto es presencia de padre y madre con hijos). Este elemento tiene, en el agregado nacional, un 48% seguido por un 34% de la familia extensa.

La caracterización de la familia en la zona urbana refleja cómo el hogar biparental urbano contempla una jefatura masculina predominante. El 58% de los jefes tiene una edad que oscila entre los 30 y 50 años. Dos terceras partes se han casado legalmente y una tercera parte ha constituido uniones libres; por otra parte, tienen el segundo ingreso mejor *per cápita* promedio después de los hogares unipersonales.

En los años 90, en la zona urbana, los hogares biparentales (nuclear y extenso) han ido perdiendo importancia. El espacio ha sido ocupado por hogares unipersonales. Fenómeno que se refleja en las grandes ciudades colombianas. El hogar unipersonal tiene el mayor ingreso *per cápita*. Un 48% de los hogares unipersonales corresponde a personas mayores de 50 años. Los menores de 25 años apenas equivalen al 9%. Esta forma de familia puede ser predominante y convertirse en una tendencia de las ciudades y de los años por venir, como ha sucedido a nivel mundial en otras grandes ciudades.

En cuanto a las familias según el ciclo de vida se encuentran algunas características que las definen: se observa que la mayor parte de las familias (60%) tiene hijos menores de 12 años, o mayores de 18 que viven en el mismo hogar. (Etapa i y ii del ciclo vital). El 46% de los hijos son menores de 12 años, el 31% mayores de 18 y el 24% son adolescentes entre los 12 y 18 años de edad (semejante a familias de otros países de América Latina).

Esta información estadística permite identificar la importancia del trabajo y la preocupación estatal por el fortalecimiento de los hogares como la base fundamental para potenciar el desarrollo social y, por supuesto, el desarrollo de individuos sanos, teniendo como punto de partida el seno familiar: cuna y sostén del desarrollo de los niños y las niñas.

Tabla 15
Hogares según el ciclo vital

Hogares según parentesco	Unipersonal	Etapa Inicial	Etapa I	Etapa II	Etapa III	Etapa IV	Biparental extensa	Todos
Unipersonal	766.556							766.556
Nuclear biparental		204.300	1.979.096	1.104.791	881.101	402.874		4.572.161
Nuclear monoparental			256.528	257.836	486.107			1.000.471
Extensa biparental		35.920	514.779	294.680	780.188	158.991		1.784.558
Extensa monoparental			92.839	116.392	702.76		510.996	1.422.987
Todos	766.556	240.220	2.843.242	1.773.699	2.850.156	561.865	510.996	9.546.734

Fuente: Cálculos de Misión Social a partir de la Encuesta de Calidad de vida, 1997.

Respecto a la fundación formal del hogar se ha encontrado que, aunque prevalece el matrimonio legal, han aumentado en los últimos años las uniones libres (1988–1998), en lo que han tenido que ver las garantías que, a través de propuestas legislativas, se han dado a lo largo de la última década.

En cuanto al tamaño de los hogares, el proceso de transición demográfica de los últimos años y, especialmente, la transición de fecundidad, ha incidido en el tamaño del hogar con una disminución significativa que pasó de 6,1 personas en el hogar en 1972, a 4,1 en 1998, y 2,6 en el 2002. Sin embargo, en familias en situación de pobreza el promedio es de 4,7 hijos aproximadamente.

Tabla 16
Miembros usuales del Hogar

Zona No. De Miembros	Urbana (%)	Rural (%)	Total
1	7,4	8,5	7,7
2	13,9	11,7	13,3
3	19,8	16,4	18,9
4	22,8	19,5	21,9
5	15,8	15,2	15,7
6	9,3	12,1	10
7	5,3	7,6	5,9
8	2,4	4	2,9
9+	3,3	5	3,7
Total	100	100	100
Promedio	4.1 miembros	4.4 miembros	4.2 miembros
Hijos adoptados	7,10%	11,90%	8,40%

Nota: Población de facto, es decir, se incluyen los residentes habituales y no habituales.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2000 (ENDS2000) la distribución porcentual de hogares por sexo del jefe del hogar, tamaño y condición de residencia de los niños con sus padres en Colombia, muestra que en la zona urbana el 68,7% de los jefes de hogar es hombre y el 31,3% mujer; para la zona rural el 81% son hombres y el 19% mujeres, para un promedio de 72% hombres y 28% mujeres.

La información histórica refiere cómo la proporción de hogares con jefatura femenina sigue en aumento, puesto que en 1995 era 24% y para el año 2000 está en 28%; esto puede deberse; en parte, a la situación del conflicto que ha generado situaciones de viudez y separación, especialmente en la zona rural.

La ENDS 2000 reporta que el 72% de la población es urbana, que el 48% es masculina, que el índice de masculinidad es de 92 hombres por cada 100 mujeres, 87% en la zona urbana y 101% en la rural. Estos índices fueron, en 1995, 92.8% y 107%, respectivamente; ello indica que ahora hay menos mujeres en la zona rural y más en la zona urbana como consecuencia del desplazamiento del campo a la ciudad.

La situación de abandono de los niños y niñas tiene que ver con la convivencia y los vínculos familiares, la ENDS-2000 refiere cómo la proporción de hijos adoptados presentó una disminución del

4%: mientras en 1995 era del 12%. En Bogotá, sólo el 3% de los niños son adoptados en comparación con el 11% en la Región Atlántica, especialmente en la subregión Bolívar–Sucre–Córdoba, donde el 15% de los menores de 15 años son adoptados; el Litoral Pacífico presenta un nivel similar de adopción.

Entre los hijos menores de 15 años, casi 2 de cada 3 (61%) vive con ambos padres biológicos, 27% sólo con la madre, casi 3% sólo con el padre y 8% con ninguno. Entre los que viven sólo con la madre, el 86% tienen el padre vivo y, entre aquellos que viven solamente con el padre el 89% tienen la madre viva. Las cifras muestran un aumento significativo de los niños y niñas viviendo sólo con uno de sus padres, en comparación con el año 1995; esto como consecuencia del aumento en las separaciones maritales.

Entre menor es la edad de los niños, mayor es la probabilidad de vivir con ambos padres biológicos. El 70% de los menores de 3 años viven con los 2 padres, para el grupo de 10–14 años la proporción baja al 56%. Los que viven con uno o ambos padres son 97% entre los menores de 3 años y 88% entre los de 10–14 años. En la zona rural hay una mayor proporción de niños viviendo con ambos padres: 67% en comparación con el 59% de la zona urbana.

Las familias indígenas, organizadas en diversos grupos étnicos y culturales, se caracterizan por igual diversidad de formas de organización social, reflejadas en las formas de relación familiar y en las pautas de crianza tradicional. La política pública del ICBF, partiendo de este principio de respeto cultural, considera de vital importancia la transmisión de los valores culturales y la efectividad de las estrategias de socialización endógenas y las formas de control social (autorregulación) en sus programas de atención y apoyo a las familias indígenas. La atención integral a la familia indígena en el 2000 fue de 1.212.787 cupos atendidos.

Tabla 17
Atención a grupos étnicos en general para el año 2002

Programa de atención	Unidades	Cupos	Usuarios
Apoyo a grupos étnicos	3.967	165.087	205.844
Apoyo al desarrollo de las familias de grupos étnicos para su fortalecimiento social y cultural	150	6.306	25.403
Apoyo a familias indígenas, comunidades negras y raizales en formación y desarrollo	525	28.726	47.087
<i>Familia, mujer e infancia (FAMI-HCB)</i>	47	605	1.136
<i>Materno infantil</i>	175	19.854	33.854
<i>Educador familiar</i>	26	750	2.480
<i>Escuela para las familias</i>	16	860	2.960
<i>Apoyo integral a mujeres en periodo de gestación, puerperio y lactancia, a niños y niñas menores de dos años</i>	237	5.950	5.950
<i>Atención nuevos servicios</i>	24	707	707
Apoyo a familias indígenas, comunidades negras y raizales en su función socializadora con niños y niñas menores de 7 años	1.296	16.417	16.457
<i>HCB – familiares tiempo completo – grupos étnicos</i>	787	9.580	9.620
<i>HCB - familiares medio tiempo – grupos étnicos</i>	497	6.130	6.130
<i>Hogares infantiles - grupos étnicos</i>	8,000	645	645
<i>Malocas</i>	4	62	62

Fuente: Ejecución de Metas sociales 2002 - Subdirección de Programación ICBF

En cuanto a las familias rurales, la ENDS 2000 indica que el 54% de las familias rurales son nucleares, 32% son extensas, 5% compuestas y 8% son hogares unipersonales. En la familia nuclear se tiene 41% de hogares nucleares completos, 7% incompletos y 6% de parejas sin hijos, 4 de cada 5 hogares (81%) los encabezan hombres, y sólo 19% mujeres.

El tamaño promedio de los hogares es de 4.5 personas, siendo 4.7 cuando el jefe es hombre y 4.1 cuando es mujer. Las personas mayores de 64 años viven en 37% de los hogares con jefe mujer, y en 22% de los hogares con jefe hombre; el 67% de los menores viven con ambos padres; la mayor cantidad de niños que viven sin uno de los padres se encuentra en la región del Pacífico.

La información muestra que en un alto porcentaje las familias se mantienen nucleares y con vínculos con las familias extensas, situación que favorece la protección y el sostenimiento de las condiciones mínimas en las que debe desarrollarse la infancia.

Sin embargo, en los últimos años, el auge del conflicto armado y el desplazamiento forzado ha minado la conformación y estabilidad de las familias rurales, fragmentándolas y transformando sus condiciones de vida al vincularlas a situaciones de riesgo.

La acción estatal a través del ICBF en pro de las familias rurales se desarrolla especialmente mediante la atención a familias del área rural dispersa, apoyando su función socializadora con el programa materno infantil que llegó, en el 2002, a 530 usuarios, a 6.150 familias en desarrollo y, en apoyo al desarrollo psicosocial y nutricional del escolar, a 3.090 usuarios.

La situación de desplazamiento, agudizada en los años 2001 y 2002, ha requerido atención de emergencia y una estrategia de operación prolongada e interinstitucional desarrollada en el ámbito del sistema Nacional de Atención a población desplazada por la violencia. La atención a las familias desplazadas se ha orientado a apoyarlas mediante el suministro de alimentos que contribuyan a su seguridad alimentaria y la asistencia psicosocial con el fin de fortalecer su capacidad de respuesta frente a la adversidad y de definir alternativas para lograr mejores condiciones de vida. Se prioriza en mujeres gestantes, madres lactantes, preescolares, escolares y jóvenes hasta los 18 años, integrantes de familias en situación de desplazamiento.

En este panorama de violencia generalizada, la situación de violencia intrafamiliar (VIF), es concebida por su magnitud y su prevalencia como asunto de salud pública. De acuerdo con la aplicación de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se presenta una información alarmante de la situación.

Tabla 18
Historias activas ICBF

Ingreso por maltrato	2.000	2001	2002
Maltrato psicológico	197	234	239
Negligencia o descuido	2.087	2.432	2.677
Maltrato físico	3.231	3.469	3.871
Maltrato social	203	311	267
Abuso sexual	1.081	1.190	1.450
Maltrato durante la gestación	15	28	41
TOTAL	6.814	7.664	8.554

Fuente: ICBF – Aplicativo de Protección

Se observa un incremento sostenido en el registro de ingreso a servicios de atención por situación de maltrato del 25% entre el 2000 y el 2002, el abuso sexual con el 34% y el maltrato durante la gestación aumentó casi dos veces cada año.

Las cifras reportadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal muestran que en el año 2000, de los 68.585 dictámenes de VIF, el 15,9% de los casos correspondían a niños menores de 18 años; en el año 2001, de los 69.681 casos de violencia intrafamiliar el 15,7% correspondieron a violencia a menores de edad; en tanto que para el año 2002, de un total de 64.979 dictámenes de lesiones personales a causa de la denuncia instaurada a nivel judicial por casos de violencia intrafamiliar, el 15,9% corresponde a la violencia hacia los menores. La tasa nacional de notificación para violencia intrafamiliar es de 184 casos por cada 100.000 habitantes, 62% de los casos de violencia intrafamiliar reportados corresponden a maltrato conyugal, 26% a maltrato entre familiares y 16% a maltrato infantil. Es decir, de 178 dictámenes diarios de lesiones personales por violencia intrafamiliar, 28 corresponden a maltrato infantil, esto es el 15,7%, para un total de 10.337 niños y niñas severamente lesionados por maltrato en 2002 en Colombia.⁶⁷ La cifra no incluye abuso sexual infantil.

⁶⁷ ICBF (Dirección Técnica- Subdirección de Intervenciones Directas - Grupo Haz Paz). *Estado del Arte. Política de Paz y convivencia Nacional*. Bogotá, 2003.

Según estos datos, de los 10.337 casos, el 30% fueron cometidos por el padre y en el 28% de los casos la madre fue la agresora. De acuerdo con las denuncias recibidas en el Centro de Atención al Ciudadano del ICBF, la principal agresora es la madre; el niño permanece la mayor parte del tiempo con ella y recibe, permanentemente, agresión verbal, física y psicológica que, en muchas ocasiones, no causa lesiones físicas que ameriten atención por parte de Medicina Legal.

Por edades, el maltrato físico severo afecta más a los niños y niñas de 5 a 14 años, con 58% de los casos; a este grupo le sigue el de los adolescentes entre 15 y 17 años, con 24% de los casos reportados y los menores de 1 a 4 años con 13%. En 2002 fueron maltratados severamente, en Colombia, 319 bebés menores de 1 año, que alcanza a ser 3% del total de casos de maltrato infantil. Por género, el 45% del total de menores maltratados en Colombia durante 2002, son varones y el 55% son mujeres.

El Estado enfrenta el problema de violencia intrafamiliar y maltrato infantil formulando y poniendo en marcha la *Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar - HAZ PAZ*. Los resultados de esta acción estatal en favor de la familia se evidencian con logros como el posicionamiento y confirmación de la política establecida desde el CONPES No. 3077 del primero de junio de 2000, la consolidación del trabajo interinstitucional con la participación de cerca de 16 instituciones del orden nacional y su representación en el nivel territorial, ligada a la figura de los Consejos de Política Social.⁶⁸

Los logros y acciones desarrolladas por las entidades arrojan la siguiente información sobre los componentes de la política: *en Prevención*, el diseño de la estrategia de comunicación para medios masivos realizando pilotos en tres departamentos del país y campañas masivas a nivel nacional; desarrollo de experiencias locales y regionales de promoción de la cultura de los derechos de la niñez y variedad de campañas y procesos formativos a las instituciones y actores sociales en los territorios. Así mismo, se desarrollaron metodologías de prevención: *Vinculos afectivos, perspectiva de género y derechos humanos*, elaborada por la Fundación Rafael Pombo, *Estrategia y Manuales de Trabajo para la Prevención de la Agresión en los niños en Instituciones Educativas* (BID, en Medellín); *Estrategia de prevención para las instituciones educativas*; *estrategia Haz Paz todos los días*, entre otras.

Se promovió la formulación de sistemas de detección, como el sistema de detección de la violencia intrafamiliar (VIF) en las instituciones educativas; se desarrolló, en el departamento de Caldas, un modelo de detección y manejo de niños escolares con deficiencias neurológicas, sensoriales, intelectuales leves y moderadas; y se ejecutó una estrategia de detección de la violencia intrafamiliar a través de un *call center* en el ICBF. Esta última modalidad tiene como objetivo disponer una línea telefónica al público en general, con énfasis en los niños y las mujeres, para compartir sus necesidades e inquietudes en relación con su integridad, bienestar y ejercicio de sus derechos. Se diseñó el modelo del sistema intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar (física y sexual): como un componente del sistema de vigilancia en salud pública SIVIGILA, con la capacitación a epidemiólogos y la ejecución de una prueba del modelo.

En cuanto a la atención de las situaciones de violencia intrafamiliar fueron fundamentales, además de la línea de atención en crisis a través de un *call center* en el ICBF, la creación de clínicas de maltrato; la elaboración, validación y divulgación de las guías de atención a mujeres y niños maltratados; la

⁶⁸ *Op. Cit., ICBF- Grupo Haz Paz*, p. 1.

publicación del reglamento técnico para la atención forense a víctimas de delitos sexuales y evaluación del proceso.

Como prioridad, se desarrolló el modelo sistematizado de atención a víctimas de delitos sexuales ligado al maltrato infantil, con piloto en 5 municipios. Igualmente se avanzó en la construcción de un modelo de atención en salud para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, incluyendo menores a cargo; así mismo, se realizó investigación y análisis desde el punto de vista jurídico y médico-legal de 474 casos de maltrato infantil sumamente graves.

Se considera que ha habido un gran avance en el proceso de formación y capacitación en el tema de violencia intrafamiliar y maltrato infantil que ha incidido en el aumento de la denuncia; no obstante, y dado que la problemática continúa, se requiere del compromiso de organismos estatales, ONGs, sociedad civil y comunidad en general para unir esfuerzos y generar acciones que contribuyan a la erradicación de esta problemática.

Actualmente el ICBF está trabajando junto con el Ministerio de la Protección Social y demás entidades responsables, en la implementación del sistema de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, articulado al SIVIGILA, pues aún se carece de un sistema único de información a nivel nacional.

Por otra parte, el programa presidencial *Familias en Acción* otorgó subsidios condicionados a las familias, distribuidos a través de un subsidio nutricional de \$46.500 mensuales a las familias con hijos menores de 7 años; un subsidio escolar primario de \$14.000 mensuales entregados a menores que cursan entre 2º y 5º grado de educación primaria; un subsidio escolar de secundaria de \$28.000 mensuales entregado a menores que cursan entre 6º y 11º grado. Fueron entregados a las madres de familia como incentivo a la participación, el liderazgo de la mujer en el núcleo familiar y en el ámbito comunitario y municipal.

Los recursos para el periodo 2000–2002 emanaron, principalmente, de dos préstamos de la Banca Multilateral y una contrapartida del presupuesto nacional. Del Banco Mundial: 150 millones de dólares, del Banco Interamericano de Desarrollo: 85 millones de dólares; la contrapartida del presupuesto nacional: 30 millones de dólares para un total de \$265 millones de dólares.

Los resultados de ejecución a 2002 indican la atención a 622 municipios previstos en 26 departamentos con 353.008 familias beneficiadas y 406.779 familias inscritas. Los pagos se realizaron por \$61.257.740.000 millones de pesos frente a un valor liquidado de \$67.443.688.000.⁶⁹

Según Informe general del ICBF⁷⁰ a octubre 2002, se estimó en 222.255 el número de familias que habían cobrado subsidio en los primeros ciclos de pago en el 2002, logrando un estimativo total de 533.293 niños beneficiados. Al discriminar por tipo de subsidio, se tienen las siguientes cifras: nutricional, 203.419 beneficiarios, educativo para primaria, 214.623 y, para secundaria, 115.251.

En este programa, la promoción de la educación y la salud familiar se realizó a través de actividades previas en foros y asambleas de madres titulares, tendientes al posicionamiento del programa y el

⁶⁹ Información a corte de septiembre de 2002.

⁷⁰ ICBF. *Dirección de Gestión Territorial. Familias en Acción. Bogotá, 2002.*

establecimiento de un nivel mínimo de organización entre las familias vinculadas. El cubrimiento de este programa alcanzó a 16 departamentos, aproximadamente a 160 municipios, 180 enlaces municipales capacitados, 3.100 madres líderes capacitadas, 170 encuentros de cuidado y 8.500 madres titulares.

Respecto a la atención a la mujer bajo el principio de equidad, el programa “*Apoyo Integral a Mujeres Cabezas de Familia y Microempresarias rurales y urbanas de estratos 1 y 2*” tiene como perspectiva actual la atención de aproximadamente, 27.000 mujeres, en forma individual o asociativa, de las cuales el 35,18% (9.500) son urbanas y el 64,81% son rurales (17.500). La atención se dirige a mujeres cabeza de familia, urbanas, desplazadas y rurales que, en forma individual y asociativa, reciben un ingreso formal o en especie de menos de dos salarios mínimos. Esto implica la promoción de microempresas rurales, individuales o familiares, lideradas por mujeres, con activos no superiores a 15.000 dólares, sin incluir los bienes inmuebles, y con menos de tres empleados. Igualmente, las microempresas rurales colectivas lideradas por mujeres que posean activos totales no superiores 70.000 dólares, sin incluir los bienes inmuebles, con menos de diez empleados, con posibilidades de vincularse a encadenamientos productivos regionales.

En cuanto a otros programas de atención a la niñez liderados por el ICBF⁷¹, como apoyo a las familias en formación y desarrollo se logró, en 1999, la atención a través del Educador Familiar a 79.634 usuarios, en FAMI a 486.882 usuarios, en Escuela para Padres a 273.024, en Orientación y Asesoría Familiar a 128.951, en Unidades Móviles a 4.310, en Atención Terapéutica a 98.511 y en Asistencia Integral a la Familia Indígena a 86.197 y Atención a Adolescentes Embarazadas a 332 mujeres, Atención a Lactantes y Preescolares a 20.228 usuarios. Así, para el 2002, la atención fue como sigue: en el FAMI, 373.354 usuarios; en el programa Materno Infantil, 58.080; Lactantes y Preescolares, 20.824; en Educador Familiar, 207.908; en Escuela para Familias, 255.124; Apoyo a Familias Indígenas, 116.897; Asistencia y asesoría a la familia, 26.769; en Atención a Adolescentes Gestantes, 218; Atención Terapéutica, 21.519; en nuevas modalidades, 18.886. Estas cifras incluyen atención a la familia indígena.

La atención a los niños en situación de abandono, peligro o ambos, presenta cambios significativos: para 1999 fueron atendidos un total de 14.346 usuarios, distribuidos entre 11.685 niños y niñas en *Hogares Sustitutos Normales (HSN)*, y 2.661 en *Hogares Sustitutos Especiales (HSE)*; para 2000, el total fue de 13.347 niños y niñas atendidos: 10.488 en HSN y 2.403 en HSE; en ese mismo año se implementaron la *Casa Hogar de Protección*, con 163 usuarios atendidos, y el programa de Preparación para la Vida Productiva de menores de 18 años, con 293 usuarios atendidos. En el año 2002, se incrementó la atención en el Medio Familiar con 15.801 usuarios, implementando y diversificando las modalidades de atención: 13.300 usuarios en HSN, 1.483 en HSE, 843 en *Hogares de apoyo a la niñez*, 76 en *Hogares Amigos* y 99 niños y niñas atendidos en *Casa Hogar*.

Estos datos reflejan la voluntad y acción estatal por fortalecer y crear alternativas de atención en el medio familiar a los niños en situación de abandono o peligro, promoviendo ambientes de afectividad y cuidado para los niños y niñas. Aunque siguen siendo débiles los alcances de esta medida de colocación familiar, estos esfuerzos constituyen prioridad de trabajo para los próximos años, en cuanto a su fortalecimiento sobre medidas de institucionalización.

⁷¹ ICBF. Subdirección de Programación. *Ejecución de metas 1999 – 2002*. Bogotá, 2003.

Respecto al *Programa de Adopciones*, el ICBF es la autoridad central y el interlocutor oficial en el ámbito internacional en el tema de adopciones. Coordina los procesos de adopciones nacionales e internacionales, acredita las agencias internacionales que pueden contactar a Colombia para adelantar procesos de adopción, autoriza y supervisa el funcionamiento de las casas de adopción y organizaciones privadas que apoyan su labor.

Durante el periodo 1997–2003 se han reportado en el programa 18.227 niños y niñas: el 52,6% se encuentra en el rango de edad de 0 a 3 años, seguido por los niños y niñas mayores de 7 años con 29,9% y por los niños y niñas de 4 a 6 años con 17,5%.

En el año 2002, 30% de las adopciones fueron realizadas por familias colombianas (90% por procesos del ICBF y 10% por las Casas de Adopción); el 70% restante fue realizado por extranjeros (50% por conducto del ICBF y 50% por las Casas). El ICBF está trabajando en la reformulación y optimización del proceso de adopciones para incrementar las posibilidades de los niños de encontrar una familia (definición de lineamientos y estándares claros, reorganización de procesos y procedimientos, definición de la posición oficial de Colombia, como país, frente a los costos razonables asociados directamente al proceso de adopción, alternativas para los niños de difícil adopción por su edad, por pertenecer a un grupo de hermanos o por discapacidad).

Tabla 19
Niños y niñas reportados al programa según actuales criterios de edad 1997 – 2003

Edad	1.998	1999	2000	2001	2.002	2003	Total 1997-2003	%
Sin información	13	15	3	8	2	0	46	0,25
0 a 3 años	1.622	1.657	1.637	1.703	1.470	122	9.591	52,49
4 a 6 años	485	536	577	598	508	40	3.182	17,42
7 y más años	796	983	966	860	933	81	5.452	29,84
Total con información	2.916	3.191	3.183	3.169	2.913	243	18.271	100

Durante el mismo periodo, se recibieron 11.252 sentencias de adopción, lo que representa el número de niños que fueron efectivamente adoptados, el 64,3% corresponde a niños entre 0 y 3 años, el 17,9% a niños entre 4 y 6 años y el 17,6% a niños mayores de 7 años.

Durante los últimos siete años, de las 6.614 familias solicitantes de adopción residentes en el extranjero, el 22,7% se ubicaron en el rango de 36 a 38 años, siguiendo las de 31 a 33 años con un 19,16%, sólo el 6,52% de las familias fueron mayores de 45 años.

Tabla 20
Clasificación por edades de familias extranjeras que han solicitado niños en adopción

Año	Sin dato	25-27	28-30	31-33	34-35	36-38	39-41	42-44	45 y más	Total
1997	5	19	61	235	216	289	185	121	78	1.209
1998	4,000	12	59	178	152	220	151	92	41	909
1999	2	6	70	173	125	169	116	52	38	751
2000	1	11	76	141	143	158	121	70	53	774
2001	1	13	86	175	152	196	180	95	61	959
2002	4	24	130	315	303	391	289	181	149	1.786
2003	1	4	21	50	31	37	38	33	11	226
TOTAL	18	89	503	1.267	1.122	1.460	1.080	644	431	6.614
% del total	0,27	1,35	7,61	19,16	16,96	22,07	16,33	9,74	6,52	100

Con el proceso de adopción el ICBF persigue un fin legítimo y constitucional: asegurar a un niño un hogar adecuado y estable, que sea favorable a su crecimiento y desarrollo armónico e integral, teniendo siempre en mente que la familia, ámbito natural y propicio para el desarrollo del ser humano, merece la protección especial y la atención prioritaria del Estado; en cuanto a su adecuada organización depende en gran medida de la estable y armónica convivencia en el seno de la sociedad.

En relación con el proceso de adopción, Colombia ocupa el cuarto lugar en número de adopciones. Predomina la adopción de niños en Estados Unidos y Francia, seguidos por Suecia. En cuanto al origen de las familias adoptantes 91 de cada 100 niños residen en países distintos a Colombia.

Teniendo en cuenta el panorama de los niños en situación de abandono y que tienen posibilidades de ser adoptados, de acuerdo con los respectivos estudios psicosociales y jurídicos correspondientes, se viene trabajando, desde el primer semestre de 2003, en la reformulación de los lineamientos técnicos administrativos y en la reforma normativa y reglamentaria, considerando como criterios fundamentales la cualificación de la atención en el medio familiar, la prioridad por alternativas de atención familiar y búsqueda de la red de apoyo familiar y comunitaria existente y la prioridad a familias colombianas adoptantes.

Los niños y niñas en *situación de abandono y/ o peligro* atendidos a través de servicios del Medio Social, tuvo una cobertura de 620.655 en el 2002. En el mismo año, se atendieron en semi-internado 7.696 niños, de los cuales el 72% se encontraban en situación de peligro. En externado se atendieron 8.553 niños de los cuales el 43% se encontraban en situación de peligro. En instituciones de apoyo para la infancia se atendieron 37.677 con presencia de 7.130 en peligro; en cuanto a la atención en Medo Institucional la cobertura fue de 27.374 de los cuales 5353 estaban en situación de abandono o peligro. Estas cifras dejan ver la creciente problemática, y su complejidad, al asociarse a otros flagelos que afectan la integridad física y psicológica de la niñez. Llama la atención el alto porcentaje de atención a través de los denominados centros de Emergencia que para el 2002 atendió un total de 13.118 menores correspondiente al 48% de atención en esta forma de servicio institucional – internado. En este caso las modalidades de atención se han trabajado en torno al mejoramiento de la calidad de prestación del servicio, donde juega un papel importante el trabajo de apoyo a la familia en pro del reintegro pronto del niño o niña, de acuerdo a la medida de protección adoptada y a las condiciones del regreso u otra medida alternativa.

En cuanto a la atención en zona por demanda espontánea se presenta el siguiente panorama en el periodo de análisis:

Tabla 21
Atención en Zona ICBF

Atención en zona (Proceso)	1999 (Usuarios)	2000 (Usuarios)	2002 (Usuarios)
Atención extrajudicial a la niñez y la familia	330.910	458.441	362.557
Atención en procesos civiles a la niñez y la familia	54.342	51.190	43.776
Asistencia y asesoría a la niñez y la familia			83.834
Atención a la niñez con derechos vulnerados			1.412
Recuperación nutricional ambulatoria (menores de 5 años)	130.545	120.134	43.635

Las cifras reflejan una variación en el comportamiento de la atención. Sin embargo, es permanente la demanda de los centros de atención zonal, que para el 2002 fue de 535.214, sin incluir Unidades Móviles con 31.514 beneficiarios. Surgen preocupaciones en torno al tipo de atención a las familias, el seguimiento y el cumplimiento de las medidas o procesos adoptados. Aún son débiles los resultados en la atención a las familias debido a lo prolongado del tiempo de atención (tardanza en otorgar las citas por congestión de demanda en los Centros zonales ICBF), la restricción de los procesos de atención a las demandas puntuales, y en algunos casos a que el o la demandante desisten del proceso o, simplemente, no se cumple la medida.

Por último, también es preocupación estatal, la atención integral a los niños y niñas habitantes de calle, quienes han abandonado sus hogares por situaciones de violencia intrafamiliar principalmente y en estas condiciones la violación de sus derechos se incrementa.⁷² Igualmente se brindan otros programas como los destinados a prevenir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes en situaciones de venta, tráfico y otras, como las de traslado ilícito y separación de los padres sin su consentimiento, por lo cual se han tomado medidas de distinto orden en el marco de la legislación internacional y nacional y desarrollado una estrategia de comunicación en medios masivos y alternativos.

Desde esta perspectiva se vienen adelantando acciones preventivas de este tipo de delitos mediante el fomento de una cultura de respeto a la dignidad y libertad humana a través de la capacitación a funcionarios institucionales y prestadores de servicios de bienestar —especialmente en las zonas de mayor vulnerabilidad—, para la prevención y atención de las víctimas de estos delitos; la coordinación interinstitucional para la restitución y repatriación de niños —en las que se adelantan acciones de ubicación familiar, reintegro y acompañamiento—, o la toma de medidas de protección, en ausencia de los representantes legales de los niños, y acciones de cooperación internacional con la OIM, para fortalecer la gestión institucional capacitando servidores públicos en la materia.

En cuanto al traslado o retención ilícita de menores, para diciembre del 2002 se reportaron 112 casos activos; casos que se reportan en trámite desde de 1998. En los ocho primeros meses de 2003 se presentaron 35 solicitudes de restitución internacional lo que, comparativamente con los años anteriores, refleja un incremento considerable. Es de anotar que muchas solicitudes de restitución internacional se deben realizar a través de trámites consulares. En la ejecución de estas acciones se han presentado obstáculos, siendo el principal de ellos el relativo a la fijación de competencias para tramitar y resolver los asuntos de la materia. Sobre el particular, se trata de impulsar la presentación de un proyecto de ley al Congreso que fije la competencia a la Jurisdicción de Familia.

Por ser un tema que tiene estrecha relación con la trata y tráfico de personas, se han venido coordinando acciones con el Comité de Tráfico y Trata encaminadas a la prevención y represión de estos delitos. Se busca implementar mecanismos de control en las fronteras para los menores de edad, que permitan la identificación y confrontación de los documentos que portan para su salida del país, o los que presentan sus padres, familiares o amigos, cuando los niños se encuentran en la edad de 0 a 5 años.

⁷² Situación de los niños de la calle, tratada en el capítulo IX de Medidas Especiales de Protección.

6.3. Reflexiones sobre los niños, las niñas y las instituciones

El gobierno colombiano, consciente de la incidencia del modelo de institucionalización en los niños y las niñas (modelo cuestionado mundialmente por sus altos costos y sus bajos resultados, pues incrementa el desarraigo familiar y social e intensifica otros problemas colaterales entre los que se encuentran el aislamiento social y afectivo, la imposibilidad de contribuir en la construcción de verdaderos proyectos de vida para esta población), adelanta esfuerzos técnicos para diseñar y cualificar desde la perspectiva de la Protección Integral la atención de los niños y niñas que se encuentran en situación de abandono, peligro, o ambos, promoviendo la desinstitucionalización y el fortalecimiento de las redes familiares y comunitarias.

Crear las circunstancias propicias para la transformación de las instituciones se convierte, entonces, en una prioridad que requiere no sólo de la voluntad política y el conocimiento de la estructura estatal, sino de un enfoque intersectorial que permita reconocer los recursos financieros y humanos de los diferentes organismos y organizaciones y que parta del protagonismo de los niños y niñas, sus familias y la comunidad.

Para tal efecto es importante reconocer a la familia como protagonista e intensificar el trabajo con ella para un posible reintegro; si no es posible el reintegro, la prioridad es la restitución de este derecho por medio de la adopción. Cuando por sus características no es posible la adopción, se debe propender por construir con estos niños y niñas proyectos de vida que contemplen no sólo el cuidado sino también su desarrollo integral.

Se plantea, pues, el fortalecimiento de la familia biológica como una estrategia para reducir la institucionalidad. En este sentido, es necesario reconocer la influencia de la pobreza y el desempleo en la vulnerabilidad de la familia, sin que esto derive en la criminalización de la pobreza; al respecto se han implementado programas de subsidio como alternativa de atención y apoyo al cuidado de los hijos.

Por eso, contar con una mejor infraestructura de atención, una mejor orientación en la planificación familiar, iniciativas sociales más eficaces dirigidas a la familia, el fortalecimiento de la educación de los padres, la mejora de la capacitación del personal que atiende los centros, más y mejores investigaciones sobre las experiencias de jóvenes que ingresan a la sociedad, su forma de constituir familia y relacionarse, puede ser otra medida apropiada para acercarnos a procesos más humanos.

Finalmente, a pesar de reconocer el esfuerzo estatal en la atención a los niños y niñas en situación de abandono, peligro, o ambos, en donde el gobierno nacional ha privilegiado las formas de atención familiar sobre la institucionalización, siguen siendo predominantes las formas de atención institucional frente a la creciente problemática de abandono, fenómeno agudizado por la compleja situación del país, por lo endémico del conflicto y la situación de pobreza.

El fortalecimiento de las medidas alternativas requiere de una visión estructural de la situación de la familia y la niñez, descentrando la atención exclusiva en el niño o niña y orientando el trabajo hacia el fortalecimiento del tejido social y la organización familiar en su función de cuidadora y protectora de los hijos. El cuestionamiento se repite frente a la responsabilidad de la familia, pero igualmente frente a la responsabilidad del Estado de garantizar condiciones mínimas a las familias para que cumplan adecuadamente con su rol.

Sin centrar la atención en el factor económico, exclusivamente, es importante reconocer que cuando la familia no tiene asegurada su fuente de ingresos es muy difícil que pueda alcanzar el equilibrio. Mientras los miembros de la familia no tengan asegurados los recursos necesarios para atender a sus necesidades, siempre estarán en riesgo de ser generadores de relaciones difíciles y conflictivas.

Además, el malestar socioeconómico deriva en flagelos tales como la inseguridad ciudadana, fenómenos de criminalidad, entre otros, que afectan la estabilidad del grupo familiar y, por ende, las condiciones adecuadas para el desarrollo de los niños.

Así, sin perder de vista la compleja dinámica que opera dentro de la familia, donde todos sus miembros son titulares de derechos y deberes, y donde se ponen de manifiesto todos los vínculos que giran en torno de su mutua convivencia —afectivos, sociales, económicos, políticos, culturales, religiosos—, es necesario reconocer que la violencia intrafamiliar, considerada como problema de salud pública, exige un esfuerzo prioritario que requiere continuidad, seguimiento y evaluación de su implementación.

El Estado colombiano ha expresado este esfuerzo en programas de atención a la familia, programas que lograron posicionarse y consolidarse durante el periodo 1998–2002.

7. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

Artículos 6, 18, 23, 24, 26 y 27 CDN.

El área de derechos que abarca el tema de salud básica y bienestar contempla en su denominación la vida y la supervivencia; comprende todos los derechos orientados a garantizar la vida, la salud, la alimentación y el bienestar de niños y niñas.

Se asume la vida como principio constitutivo y eje fundamental de los derechos de la niñez, y por consiguiente, es compromiso del Estado colombiano la búsqueda de mecanismos para garantizar y respetar el valor absoluto a la vida, proteger y aumentar la esperanza de vida, disminuir la mortalidad infantil, combatir las enfermedades y lograr el restablecimiento de la salud.

7.1. Marco general

Leyes y normas orientadas a regular los derechos a la vida, la salud y el medio ambiente saludable. La Constitución Nacional de 1991 consagra los derechos a la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, a un nombre y una nacionalidad, a tener una familia y a no ser separado de ella, al cuidado y al amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

En el marco legal se han diseñado leyes que están vigentes y fundamentan la acción estatal en la búsqueda de garantía de los derechos humanos y en especial de los derechos de la niñez, entre las cuales vale mencionar:

- Ley 100 de 1993, por la cual se establece el Sistema General de Seguridad Social, ordena y reglamenta la afiliación de los niños al sistema.
- Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA).
- Ley 142 de 1994, que estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- Acuerdo 244 de 2003 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que hizo referencia a la prioridad en la afiliación de los niños.
- Resolución 412 de 2000, que establece las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento, y reglamenta la adopción de las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y para la atención de enfermedades de interés para la salud pública.
- Ley 715 de 2001, que contempla el deber de asegurar que la salud pública esté al servicio de toda la población y en especial de la niñez, bajo criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal.
- Acuerdo 72 de 1996 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSSS), contempla el Plan Obligatorio de Salud: atención obligatoria de promoción de la salud y prevención de la enfermedad para menores de un año.

En Colombia la asistencia sanitaria se realiza a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Los menores de edad tienen prelación en la afiliación, de conformidad con lo previsto en la Ley 100/93 y en el Acuerdo 244 de 2003 del Consejo Nacional de Seguridad Social, que comprende la atención prioritaria en los servicios de urgencias y la imposibilidad de declarar periodos de carencia.

Planes y políticas nacionales dirigidas a implementar los derechos a la vida, la salud y ambiente saludable. En los apartados relativos a familia y niñez de los Planes Nacionales de Desarrollo 1998–2001: *Cambio para construir la paz* y 2002 – 2006: *Hacia un Estado Comunitario*, se encuentran las líneas básicas de acción estatal. Se plantean a continuación las líneas fundamentales.

El *Plan Nacional para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna* (1998) busca fortalecer estilos de vida saludables para el cuidado de los primeros años de infancia y el fortalecimiento del vínculo madre e hijo como factor protector de salud y bienestar; la *Política de Salud Sexual y Reproductiva* (2003), el *Plan Ampliado de Inmunizaciones* (PAI) y el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición* (1996–2005) buscan contribuir al mejoramiento de la situación educativa, sanitaria, alimentaria y nutricional de la población colombiana a través de acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, educación, agricultura, comunicaciones y medio ambiente; el *Plan de manejo de aguas residuales* establece estrategias e instrumentos para mejorar la coordinación interinstitucional en pro de la calidad de los recursos hídricos superficiales generados por las aguas residuales municipales; el programa *Cultura del Agua* tiene como fin recuperar y conservar el recurso hídrico y el abastecimiento de la demanda de agua potable para consumo humano. Finalmente, la *Política Nacional de Educación Ambiental* está dirigida especialmente a los niños en edad preescolar y básica primaria, con el fin de promover el valor del recurso hídrico para la calidad de vida y asumir con responsabilidad el cuidado de los recursos naturales.

Por último cabe señalar que la Educación Ambiental, es desarrollada con la acción conjunta del Ministerio de Educación Nacional con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial orientada a la adecuación y contextualización de una política en el desarrollo regional en el tema.

Si bien estos planes involucran aspectos que contribuyen a garantizar a los niños la salud, el derecho a la vida y el medio ambiente, no están dirigidos a ellos exclusivamente.

En este orden de ideas, se busca la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social con el fin de fortalecer e incrementar las coberturas de salud, buscar la sostenibilidad financiera, organizar la red cancerológica para la protección de la familia, la juventud y la niñez; descentralizar el ICBF, ampliar cupos alimentarios, crear la red de protección social, apoyar la creación de un sistema único de información del adulto mayor, trabajar especialmente en la atención a la violencia intrafamiliar (asunto de salud pública) y atender la discapacidad desarrollando un plan nacional de atención.

Recursos económicos para que los planes y políticas nacionales se ejecuten. Las fuentes de financiamiento para la salud y seguridad social son recursos del presupuesto nacional transferidos a los departamentos, distritos y municipios: Situado Fiscal y Participación en Ingresos Corrientes de la Nación (hasta el año 2001) y Sistema General de Participaciones (a partir de 2002). Según información reportada por el Ministerio de Protección Social la inversión entre 1998 y 2001 se discriminó de la siguiente manera:

Tabla 22
Inversión en salud 1998-2001
(En miles de pesos)

	1998	1999	2000	2001
Infraestructura	124.751.088	187.387.436	169.401.669	132.343.438
Investigación	6.562.544	6.423.502	6.162.588	10.771.779
Capacitación	10.623.934	6.965.867	8.027.359	7.838.354
Otros	23.338.889	82.172.619	15.400.473	29.274.319
TOTAL	165.276.455	282.949.425	198.992.089	180.227.891

En el actual *Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"*, la asignación para el sector social, que incluye salud, trabajo, educación, cultura, vivienda, saneamiento básico y regalías, es de \$112 billones de pesos *para el primer año, es decir, para el 2002.*

Competencias. En cuanto a las competencias nacionales en la garantía del derecho a la vida y la supervivencia, los siguientes son los organismos encargados de generar las condiciones básicas para el adecuado cumplimiento de este conjunto de derechos:

Nivel nacional: Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto de Seguros Sociales (ISS), Superintendencia Nacional de Salud, Defensoría del Pueblo e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del orden nacional.

Nivel departamental: Gobernaciones Departamentales, Secretarías de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) nivel regional, Instituto de Seguros Sociales (ISS) regional, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (en régimen contributivo y régimen subsidiado) e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (públicas o privadas).

Nivel municipal: Alcaldías municipales, Secretarías municipales de Salud, Personerías municipales, ISS, Entidades administradoras de planes de beneficios (en Régimen Contributivo y Régimen Subsidiado) e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (públicas o privadas).

En cuanto a la provisión de servicios de salud están registrados en el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud,⁷³ cerca de 2.000 servicios de atención pediátrica, distribuidos así: 1.113 (55,6%) en unidades de cuidado intermedio neonatal; 521 (26,0%) en servicios de consulta pediátrica; 323 (16,1%) en cirugía pediátrica y 43 (2,1%) en unidades de cuidado intermedio pediátrico. No se cuenta con información confiable que permita diferenciar la disponibilidad instalada para la atención de la población adolescente.

⁷³ Ministerio de la Protección Social (Dirección General de Calidad de Servicios). *Documento de trabajo*. Bogotá 2000.

7.2. La situación de la niñez en los derechos de la vida, la salud y el entorno saludable.

Los siguientes son los indicadores en relación con los derechos a la vida, la salud y el medio ambiente de los niños y las niñas de Colombia; cubren el periodo 1998–2002, cuando la información existente lo hace posible:

7.2.1. Mortalidad. La Mortalidad Infantil es muy sensible a las condiciones de vida de la población; se utiliza como un indicador de desarrollo y mide el estado de salud de un país; está correlacionado con la esperanza de vida al nacer. En Colombia la tasa de mortalidad infantil ha descendido durante los últimos años, pasando de 28,1 x 1.000 nacidos vivos en 1998, a 25,6 para el año 2002. La tasa en los varones fue de 31,1, en las mujeres fue de 22,5.

Sin embargo persisten regiones con altas tasas de mortalidad infantil, como los departamentos de Chocó, con una tasa de 98,8 x 1.000 nacidos vivos; Caquetá 70,9; Cauca 64,1; Arauca 61,2 y Nariño 59,8, siendo estos los departamentos con mayor proporción de población indígena y afrocolombiana.

Al correlacionar la mortalidad infantil con los índices de desarrollo humano y la línea de pobreza se puede afirmar que los departamentos que presentan las tasas más altas de mortalidad infantil tienen bajos índices de desarrollo humano y altos índices de pobreza, como Chocó, los antiguos Territorios Nacionales, Cauca y Nariño. Las primeras causas de mortalidad en menores de un año en el 2002, fueron afecciones en el periodo perinatal, enfermedades del aparato respiratorio, enfermedades infecciosas intestinales, deficiencia de la nutrición y signos, síntomas y estados morbosos mal definidos.

La tasa de mortalidad en menores de cinco años se incrementó ligeramente entre 1998 y 2002: pasó de 33 a 34. Dentro de las primeras causas de mortalidad se encuentran los trastornos respiratorios del periodo perinatal, malformaciones congénitas, infecciones respiratorias agudas, otras afecciones originadas en el periodo perinatal y las enfermedades infecciosas intestinales.

Prevalen las causas de mortalidad directamente relacionadas con las condiciones de vida, especialmente las infecciones intestinales y respiratorias y las deficiencias de la nutrición, lo que indica graves problemas sociales y deficiencias en promoción de la salud.

Mortalidad por violencia. La situación de los niños, niñas y jóvenes se ve seriamente afectada por la violencia. El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IML) es el encargado de realizar el seguimiento a esta situación, para lo cual asume el enfoque de análisis médico utilizando un método epidemiológico. El Instituto cuenta con 123 puntos de atención a nivel nacional.

Las lesiones de causa externa son clasificadas en lesiones fatales: muertes por homicidio, suicidio, accidental y accidente de tránsito, y lesiones no fatales: violencia Intrafamiliar, delitos sexuales, violencia interpersonal y lesiones en accidente de tránsito.

Durante el 2002 se realizaron 4.174 dictámenes medicolegales por muerte violenta en menores de edad; el 18,3% por accidente de tránsito, el 53% por homicidio, el 6,6% por suicidio, el 20,5% por muerte accidental. Del 1,7% restante no se ha establecido la causa. Cinco de cada diez muertes

violentas ocurren en niños y niñas entre 15 y 17 años. Para el mismo periodo la tasa de homicidios se incrementó pasando de 10 a 12.⁷⁴

Cabe aclarar que las tasas poblacionales no presentan una diferencia estadísticamente significativa, lo que nos indica que a medida que aumenta la población el fenómeno se reproduce.

Lesiones de causa externa no fatales. El subregistro es una limitante en la caracterización de este evento. En el 2002 el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses realizó 20.284 dictámenes medicolegales a menores de 18 años, el 48,5% por maltrato al menor, el 44,8% por abuso sexual y el 6,5% por violencia conyugal. Se observó un incremento en la práctica de dictámenes medicolegales del 2,7% entre 1998 y 2002, principalmente por causa del abuso sexual y el maltrato al menor.

A partir de 1999 se está implementado la *Política Nacional de construcción de paz y convivencia familiar HAZ PAZ*, que busca fortalecer a los individuos, las familias y las comunidades para el logro de formas de convivencia y resolución de conflictos que se fundamenten en la paz, a través de cuatro líneas específicas: prevención, detección temprana y vigilancia, atención y transformación institucional.

Morbilidad. Son varias las razones que inciden en la presencia de factores de riesgo de enfermedad y muerte para la población infantil, y están asociadas con la problemática social y ambiental del país, agravada por la situación de orden público, el conflicto armado, el desplazamiento y los problemas estructurales relacionados con la marginalidad y la pobreza, que dificultan el acceso a los servicios de salud.

La actual estructura de atención de estos servicios ha debilitado la planificación y el seguimiento de las intervenciones de acuerdo con los factores de riesgo existentes, haciendo palpable la incapacidad del sistema de seguridad social para alcanzar la cobertura universal de la salud de la población así como la falta de claridad frente a la responsabilidad en cuanto a las competencias en salud pública por parte de los diferentes actores del SGSSS.

A pesar de los logros alcanzados en la última década, las infecciones respiratorias y la enfermedad diarreica en menores de cinco años continúan siendo un problema de salud pública; éstas ocupan los primeros lugares de morbilidad y mortalidad en este grupo de población, especialmente en los municipios con menor grado de desarrollo. Aunque las tasas de mortalidad por enfermedad diarreica aguda (EDA), han disminuido en los menores de 5 años, la incidencia en la salud infantil mantiene la tendencia.

Estas enfermedades persisten y afectan gravemente a los niños menores de 5 años. Para el año 2.000 la prevalencia de EDA en niños menores de 5 años fue del 14%. Con relación a las Infecciones Respiratorias Agudas en menores de 5 años, su morbilidad constituye la primera causa de consulta presentando una prevalencia del 12,6% durante el año 2.000.⁷⁵ La estrategia de Atención de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), orientada a la atención integral de los menores de 5 años,⁷⁶ constituye una de las acciones estatales que buscan prevenir y atender la situación.

⁷⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal - Centro de Referencia Nacional en Violencia (CRNV). *Medicina Legal en Cifras. 1998-2002*. Bogotá, 2003.

⁷⁵ Ministerio de Salud. *Informe Nacional*. Bogotá, 2000.

⁷⁶ Acosta Ayerbe, Alejandro; Kattah Beainy, Fadia. *Hacia la construcción de una política pública de infancia y adolescencia*. Bogotá, 2002.

Además de AIEPI, es necesario destacar que, para disminuir las enfermedades infecciosas en el territorio nacional, las acciones en salud pública se han orientado a establecer las *Guías de Atención* para el manejo efectivo y estándar de casos de Infección Respiratoria Aguda y Enfermedad Diarréica Aguda, impulsando las *Unidades de Rehidratación Oral Institucional (UROI)* en los establecimientos de salud, las *Unidades de Rehidratación Oral Comunitaria y de Saneamiento (UROCS)* y, en el hogar, el seguimiento y la evaluación de procesos desarrollados a nivel local.

7.2.2. Vacunación. En el año 2002 se observa un ligero incremento de las coberturas de vacunación en los menores de un año de edad. La inmunización contra paperas, rubéola y sarampión alcanzó una cobertura del 93,3%: 18,6% por encima de la alcanzada en el año 2000.

San Andrés es el único departamento que presenta coberturas útiles para todos los biológicos excepto para BCG. Guainía, Vaupés, Guaviare, Nariño, muestran coberturas por debajo del 70% para todos los biológicos; las coberturas más bajas corresponden a *Haemophilus Influenzae* Tipo B.

El programa estatal de vacunación es uno de los más completos de América, con las siguientes vacunas: BCG (Antituberculosa), VOP (Antipoliomielítica) DPT (contra tétanos, difteria y tosferina) HB (contra la hepatitis B), Triple viral (contra sarampión, rubéola, y paperas), Hib (contra meningitis causada por *Haemophilus influenzae* tipo B), TD (contra Tétano y la difteria) y FA (antiamalárica). El programa de vacunación tiene como población objetivo los niños y niñas menores de 5 años y las mujeres en edad fértil (de 10 a 49 años). En el 2002 se introdujo la vacuna pentavalente (DPT, HB, Hib).

Para combatir las enfermedades inmunoprevenibles el país cuenta con varios Planes Nacionales, entre ellos: *Erradicación del Sarampión*, *Plan de Certificación de la Erradicación de la Poliomieltis* y *Plan de Eliminación del Tétanos Neonatal*. En el último año se intensificó la búsqueda activa comunitaria a través de canalización, jornadas locales y nacionales y la estrategia de comunicación masiva *todos los días son de vacunación*; igualmente, se ampliaron los horarios y se aseguró la compra de biológicos.

A pesar de lo anterior, las coberturas de vacunación han decrecido sin alcanzar coberturas útiles⁷⁷ en ninguno de los biológicos desde 1997. Las razones más importantes son el desabastecimiento de biológicos, la disminución del recurso humano dedicado a realizar búsqueda activa de los menores y de las mujeres en edad fértil o en gestación, la distribución de responsabilidades entre el Estado y particulares, la agudización del conflicto armado, los horarios de atención y las debilidades del sistema de vigilancia de la salud pública de las enfermedades inmunoprevenibles.

7.2.3. Nutrición. En Colombia la seguridad alimentaria de la población se ve seriamente afectada por el conflicto armado, el incremento de los cultivos ilícitos, el narcotráfico y las condiciones de desplazamiento forzado de una parte muy importante de la población. Aunado a esto, están los más altos índices de desempleo y recesión económica que han afectado al país, especialmente durante el periodo 1997–1999.

Para el 2000, el 13,5% de los menores de cinco años presentaron desnutrición crónica⁷⁸ o retardo en el crecimiento como consecuencia de la situación de marginalidad y pobreza; el 2,8% de ellos se encuentra en riesgo de desnutrición severa: los más afectados son los menores de 12 a 24 meses.

⁷⁷ Una cobertura útil es aquella que cubre, como mínimo, al 95% de la población de este grupo etáreo.

⁷⁸ Baja Talla /Edad y Género

La desnutrición aguda⁷⁹ o emaciación se presentó en el 0,8% de los menores de 5 años, con severidad en el 0,1% de ellos. Los más afectados siguen siendo los niños de 12 a 24 meses, le siguen en prevalencia los de 3 años y los menores de 6 meses.

La desnutrición global⁸⁰ fue de 6,7% con severidad en el 0,8% de los casos; los más afectados son los niños de 12 a 24 meses entre quienes la desnutrición alcanza el 10%. Entre los de 2 años la desnutrición severa llega al 2%.⁸¹ Al comparar con la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1995*, se muestra un mejoramiento en todos los indicadores de desnutrición, especialmente la crónica.

Los departamentos con mayores índices de desnutrición son Cauca y Nariño, seguidos por Tolima, Huila y Caquetá. Para Bolívar, Sucre y Córdoba, la desnutrición crónica llega al 18%, siendo a la vez la región con mayor riesgo de desnutrición crónica severa (5%). En Atlántico, Bolívar, Norte de Santander, Medellín y el Valle, el retardo en el crecimiento es menor al 9%. En el análisis de la información de la encuesta, llaman la atención las cifras del Litoral Pacífico: en 1995 presentaba una desnutrición crónica del 16% y global del 17%, en el 2000 ha descendido a 10%.

Si bien no existen datos nacionales que permitan tener un conocimiento claro frente al problema de desnutrición en los escolares y de las alteraciones nutricionales en la población adolescente, estudios parciales establecen que éstos se pueden considerar como problemas de salud pública. Además empieza a ser importante la presencia de cuadros de anorexia y bulimia.

Programas de complementación alimentaria. En consonancia con sus funciones, el ICBF adelanta múltiples acciones encaminadas a atender la problemática nutricional. Las regionales del ICBF han implementado nuevas modalidades de atención que contribuyen a la seguridad alimentaria de la población, atienden también a la población rural dispersa y, dentro de las acciones de protección integral a niños y niñas menores de 18 años, el ICBF cubre la alimentación total diaria de todos los menores atendidos. En los últimos 5 años el ICBF ha atendido un promedio anual de 5.5 millones de personas pertenecientes a la población más pobre y vulnerable del país, esta población representa una cobertura aproximada de 57,2% del total de la población con NBI. En todos los proyectos anteriormente mencionados se suministra bienestarina como parte de las raciones diarias. En el año 2002 la producción de bienestarina fue de 28.813 TM, con una inversión de \$62.997 millones de pesos.

7.2.4. Lactancia Materna. Aunque los indicadores muestran un incremento importante en el tiempo de duración de la lactancia exclusiva en meses, pues se pasó de 0.6 meses en 1990 a 1.7 meses en el 2000, la duración de la lactancia exclusiva hasta los 6 meses ha bajado significativamente pasando del 15% en 1995, al 11% en el año 2000. Este descenso puede estar asociado a factores culturales fuertemente arraigados en la creencia de la necesidad de aguas en los primeros meses de edad, a los débiles mensajes educativos a la comunidad, a las recomendaciones inapropiadas del personal de salud y a la publicidad de los alimentos sucedáneos de la leche materna.

Dentro de los principales retos del país está diseñar, aplicar y fortalecer los grupos de apoyo comunitario para promover la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y con alimentación

⁷⁹ Bajo Peso/Talla y Género

⁸⁰ Bajo Peso/Edad y Género

⁸¹ PROFAMILIA. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)* Bogotá. 2000.

complementaria hasta los dos años; aplicar los indicadores de lactancia materna a nivel de la comunidad, monitorear en forma permanente el Código Internacional de Comercialización de los sucedáneos de la leche materna, actualizar el Decreto 1397/92 que lo adopta y expandir la estrategia de Instituciones Amigas de la Mujer y de la Infancia.

Tabla 23

Cobertura de programas ICBF con complementación alimentaria 2002

Grupo de población	Modalidad	% de las necesidades (calorías diarias)	Usuarios atendidos	Inversión 2002 (Millones de pesos)
Gestantes y Lactantes	Fami	30	386.446	39.338
	Materno Infantil	8	273.588	10.899
Menor de dos años	Fami	50		
	Materno infantil	20		
Menor de cinco años	Hogares Comunitarios de Bien.	70	811.637	345.843
	Hogares Infantiles	70	126.142	111.048
	Recuperación Nutricional	80	65.745	3.789
	Jardín Comunitario	50	3.755	1.104
	Desayunos Infantiles	20	78.652	510 aprox.
Escolares y adolescentes	Almuerzo	30	524.798	32.870
	Refrigerio reforzado	20	1.350.372	46.150
	Desayuno	20	209.229	8.485
	Desayuno- almuerzo	39	161.856	20122

Fuente: ICBF. Sede Nacional, Planeación.

Tabla 24
Indicadores de lactancia materna

Indicador	1995	2.000
Lactancia materna exclusiva (180 días)	15,8%	11,60%
Duración total de la lactancia materna hasta los 12 meses	42,00%	49,00%
Duración total de la lactancia materna hasta los 24 meses	16,50%	27,60%

Fuente: Profamilia. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 1995 y 2000*

7.2.5. Salud Sexual y Reproductiva.

La situación de la salud reproductiva de las y los adolescentes ha sido una preocupación permanente en los últimos años; el marcado incremento de la fecundidad de las adolescentes y la maternidad y paternidad tempranas se han convertido en un problema grave de salud pública unido a las gestaciones no deseadas y el aborto. Esta situación empeora las condiciones sociales, económicas y de salud de este grupo poblacional. La *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)*, señala que los embarazos a temprana edad hacen parte de los patrones culturales de ciertas regiones y de algunos

grupos étnicos, especialmente indígenas y población afrocolombiana. El porcentaje de mujeres adolescentes en estado de gestación respecto al total de mujeres gestantes es del 19%.

En el año 2000, el 15% de las adolescentes ya eran madres y el 4% se encontraban en estado de embarazo de su primer hijo, para un total de 19% que estaban en gestación o habían tenido partos, en comparación con el 17% de la *Encuesta* del 1995. Una de cada cinco adolescentes de 17 años y una de cada tres de las adolescentes de 19 años ha estado embarazada alguna vez. Los adolescentes enfrentan, además, limitaciones de acceso y disponibilidad de servicios de salud sexual y reproductiva apropiados para sus necesidades particulares y el uso de anticonceptivos es muy bajo o utilizan métodos de baja eficacia anticonceptiva.

Uso de anticonceptivos: Los programas de planificación familiar en Colombia han logrado uno de los mayores avances en América Latina, colocándose, junto con Brasil, a la cabeza. Para el año 2000, la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)*, muestra que la cobertura de uso de anticonceptivos en las mujeres casadas o en unión fue de 77%.⁸² El uso asciende al 84% entre las que no están en unión pero que son sexualmente activas y al 53% entre todas las mujeres en edad fértil.

Atención prenatal: La cobertura y la calidad de la atención prenatal y del parto son factores determinantes de la salud materno perinatal e infantil y de la situación general de la salud de un país. La atención institucional a las gestantes pasó de 82% en 1995, a 91% en el 2000,⁸³ de donde el 87% corresponde a consulta por médico, el 4% a consulta por enfermería y queda aún un 9% sin atención. La atención por partera es muy baja y no tiene significancia estadística. La atención prenatal es mayor cuando se trata de primogénitos y se reduce con el número de hijos.

El 50% de la atención se realiza en el primer trimestre de la gestación. El promedio de visitas prenatales es de seis, igual a lo arrojado por la encuesta de 1995. La inequidad de acceso a servicios prenatales es notoria para las madres del área rural y las de bajo nivel educativo: el 94 % de las gestantes urbanas reciben atención prenatal, en tanto que para el área rural sólo llega al 84%. Con relación al nivel educativo de la madre el 59,4% de las mujeres con nivel educativo medio, fueron atendidas por médico, mientras que para las madres con educación superior (universitaria) fue del 99,1%.⁸⁴

Mortalidad materna: En Colombia la mortalidad materna pasó de 71 en 1998, a 67,7 x 100.000 nacidos vivos (n.v.) en 1999,⁸⁵ con una tasa de reducción de 34%. A pesar de su descenso este indicador no ha evolucionado en la forma esperada ni está de acuerdo con el grado de desarrollo del país, además aún existen diferencias regionales muy marcadas. En la estructura nacional la principal causa de muerte materna en Colombia es la toxemia (38%), seguida por las complicaciones del parto (18%), el aborto (17%), las hemorragias (17%), las complicaciones del puerperio (6%) y otras complicaciones del embarazo (4%).

7.2.6. VIH/SIDA. En Colombia, desde 1983, se han notificado 38.879 casos de la infección por VIH/SIDA. El 3,2% corresponde a menores de 15 años, de éstos el 78,3% son menores de 5 años. El 3,2% de los casos de la infección se presentan en niños y niñas debido a transmisión vertical de la madre al hijo.

⁸² *Ibid.*, p.53.

⁸³ *Ibid.*, p.107.

⁸⁴ *Ibid.*, p.108.

⁸⁵ DANE. *Estadísticas vitales*. Bogotá, 1999.

La tasa de notificación por 100.000 habitantes aumentó de 7,4 en 1998, a 9,85 en 2002. En cuanto al número de casos se pasó de 3.050 en el año 1998, a 4.313 en el año 2002; así mismo, la razón masculino/femenino ha disminuido, pasando de 3,9 a 2,8 en este mismo periodo. El mayor número de casos, en este periodo, se encuentra en los departamentos de Valle, Antioquia y la ciudad capital, Bogotá.

El siguiente cuadro muestra el incremento del número de casos en los años 1998 y 2002, especialmente en el grupo de 0 a 4 años.

Tabla 25
Casos de VIH-SIDA notificados por grupos de edad. Años 1998 y 2002.

Grupo de Edad/ Año	0 a 4	5 a 14	15 a 24	Total
1998	10,17%	3,85%	85,90%	649
2002	15,57%	4,57%	79,86%	700

Esta realidad exige la asunción de retos cada vez más complejos para frenar la expansión de la epidemia en las mujeres en edad fértil y en los niños por nacer, a través de medidas de prevención y de control prenatal adecuado. El control prenatal en Colombia ofrece a la futura madre la posibilidad de ingresar en un proceso de asesoría para determinar si es necesario o no la realización de pruebas diagnósticas para el VIH. En caso de que la madre esté infectada están disponibles las medidas de atención integral, el suministro de medicamentos antirretrovirales y la orientación acerca de sustitutos de la lactancia materna que disminuyen la probabilidad de que el niño adquiera la infección, de un 30% a un 2%.

En este tema el Ministerio de Salud ha adelantado campañas de educación y de prevención del SIDA desde el año 1992: se ha servido de los medios de comunicación para la realización y transmisión de comerciales como "Sin condón, ni pío", "Si acuerdas protección el SIDA no pasa". Estas campañas han enfatizado en el afecto y la responsabilidad en las relaciones sexuales y han tenido un impacto importante en el grado de información pública y el aumento de casos consultados.

En esta misma línea el Ministerio de Educación Nacional ha producido material pedagógico en torno a la Educación Sexual con elementos de reflexión sobre cada uno de los énfasis propuestos en la estructura curricular para el desarrollo del Proyecto de Educación Sexual. Serie de documentos ofrecidos como soporte a las actividades multiplicadoras de los y las docentes y como apoyo al trabajo en las instituciones educativas.

7.2.7. Atención a población con limitaciones o capacidades especiales. En 1997 se sancionó la Ley 361 para la protección y atención a la población con discapacidad y se creó el Comité Consultivo Nacional; en 1999 se diseñó el *Plan Nacional para la atención a las personas con discapacidad*, con cinco áreas de acción: prevención, rehabilitación e integración social y familiar, integración laboral, integración educativa y accesibilidad a la información y al espacio público.

El desarrollo del Plan, con el liderazgo de la Consejería Presidencial de Política Social, logró la participación comprometida y activa de todas las entidades estatales y, a su vez, el desarrollo de una

política pública de atención a personas con discapacidad. Así mismo se lograron importantes avances en la construcción de política en algunas regiones del país y quedó en pie el compromiso de fortalecer el trabajo de implementación territorial.

En el campo educativo, soporte de un proceso de atención integral, se diseñó y puso en ejecución el programa de apertura educativa a los niños con discapacidad, con material educativo y de orientación para la detección temprana de discapacidades y para servicios especializados.

El país no cuenta con datos oficiales sobre cómo se distribuyen las instituciones educativas en la prestación del servicio ("especializadas" o no), pues los instrumentos de recolección de información del sistema educativa no solicitan este dato. Son embargo, en un estudio realizado en torno a 240 instituciones educativas integradoras que se presentaron a un concurso en el 2001, se estableció que cerca del 51% aceptan niños con diferentes limitaciones, y el 49% sólo reciben niños con un tipo de limitación.

Los datos de atención educativa que muestran la evolución del proceso de integración educativa entre 1997 y 2001 son los siguientes: 1997, 14.536; 1998, 15.121; 1999, 19.322; 2000, 20.382; y 2001, 30.236.

En 1999 el ICBF atendió en instituciones a 4.555 niños y niñas con discapacidad y en situación de alta vulnerabilidad y, en hogares sustitutos especiales, a 2.296 niños y niñas con discapacidad. Se elaboraron, editaron y distribuyeron seis cartillas de protección integral a niños y niñas con distintas limitaciones: visual, auditiva, retardo mental, autismo, sordo-ciegos, síndrome de Down.⁸⁶ Para el año 2002 se atendieron, asociados con situación de abandono y/o peligro en los diferentes servicios a 4.418 niños y niñas.

7.3. Atención en salud

En Colombia, la población accede a los servicios de salud mediante la afiliación a alguno de los siguientes regímenes: si tiene capacidad de pago, al Régimen Contributivo, si no, al Régimen Subsidiado. Los niños y niñas acceden mediante la afiliación de sus familias a alguno de los planes definidos según el régimen correspondiente.

Tabla 26
Población afiliada al Régimen Subsidiado
Fuente: Dirección General de Seguridad Económica. Ministerio de la Protección Social.

Años	Población total	Población con NBI	Afiliados	Cobertura
1998	40.772.994	15.361.454	8.527.061	55,51%
2002	43.775.839	16.424.878	11.444.003	69,67%

La crisis económica de 1999 afectó de manera importante el acceso de la población a los servicios de salud y su afiliación a un sistema de aseguramiento, por lo que durante ese año no pudo incrementarse la cobertura.

⁸⁶ República de Colombia. *Informe de la Década: 1990 – 2000*. Bogotá, 2001.

Tabla 27
Niños y niñas afiliados al Régimen Contributivo

	1998	1999	2000	2001	2002
Menores de 1 año	126.081	117.240	136.616	171.710	179.135
De 1 a 4 años	693.750	638.432	782.225	895.793	944.702
De 5 a 14 años	1.788.627	1.619.627	2.070.542	2.400.438	2.380.681
TOTAL	9.963.342	9.202.886	11.444.878	12.768.538	13.057.976

Fuente: Proceso de compensación del FOSYGA, Ministerio de la Protección Social. Cálculos.

Uno de los logros alcanzados con el Sistema General de Salud es la financiación de la afiliación a la seguridad social en salud de más de 11.000.000 de personas pobres (8.483.138 millones de beneficiarios validados), lo que ha implicado un mayor gasto en salud, dirigido al 69% más pobre de la población. Dentro de este grupo se da prelación, por mandato de la Constitución Nacional, a las mujeres gestantes y a los niños menores de un año; otro aspecto positivo del Sistema es que cubre, tanto en el Régimen Contributivo como en el Subsidiado, al afiliado y su grupo familiar.

7.4. Entorno saludable

Un ambiente protegido se expresa en equidad ambiental lo que significa, entre otras cosas, agua, aire y suelo no contaminado, alimentos inocuos, lugares de trabajo apropiados y formas de vida saludables. Asimismo, un medio ambiente protegido potencia las posibilidades del hombre para preservar y maximizar su salud. El deterioro ambiental produce efectos negativos directos e indirectos sobre la salud de las personas y compromete el desarrollo sostenible. En el caso de niños, niñas y adolescentes, la calidad del ambiente es un factor determinante que incide directamente sobre su estado de salud, pues ellos constituyen el grupo más vulnerable de la estructura poblacional.

Existen factores sociales, culturales, y relativos a las formas de producción, industrial o no, que inciden negativamente en la relación hombre-medio ambiente, tales como:

- La pobreza y la inequidad en la distribución de los ingresos, que influyen en la degradación del ambiente, condiciones insalubres de la vivienda, disponibilidad insuficiente —a veces inexistente— de agua potable, falta de servicios de disposición de aguas servidas y excretas.
- El consumo y explotación irracional de los recursos naturales, acompañado de contaminación, presencia de residuos peligrosos, agotamiento de la capa de ozono, pérdida de la diversidad, y las
- Inadecuadas pautas de producción, consumo y patrones de comportamiento, con respecto al hábitat.

La salud de la niñez colombiana estará mejor protegida si se garantiza una vigilancia eficaz de la calidad del agua para consumo humano y de los otros factores arriba enumerados.

Somos conscientes de que la calidad sanitaria de nuestro ambiente físico es aún deficiente debido a la presencia de agentes patógenos provenientes de problemas en el saneamiento básico. La Organización Mundial de la Salud señaló, en 1993, que del grupo de enfermedades que afectan la salud pública con

mayor recurrencia, el 44% están relacionadas con el saneamiento dando lugar a brotes de enfermedad diarreica aguda, enfermedades por vectores y otras. Al respecto, 870 municipios del país con menos de 1.250 habitantes presentan serios problemas en el suministro de agua.

Tabla 28
Acceso a los servicios públicos domiciliarios en el 2000

Proporción de la población con cobertura de acueducto	94,80%
Población urbana beneficiada con conexión al acueducto	96,50%
Población rural beneficiada con conexión a acueducto	27,30%
Proporción de la población con acceso a agua de buena calidad	70,00%
Proporción de población con acceso a servicios de eliminación de excretas	87,30%
Cobertura de alcantarillado en cabeceras municipales	89,80%
Proporción de población urbana con servicio de recolección de basura	84,20%

El número de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares precarios o en condiciones de riesgo para el desarrollo de una vida saludable no está disponible; como parámetro de medida se utilizan, entonces, el déficit habitacional, que es de dos millones de familias, y las cifras de cobertura de acueducto y alcantarillado. Entre los años 1993 y 2001 la cobertura de acueducto⁸⁷ en la zona urbana pasó del 76% al 95% en las grandes ciudades y las zonas metropolitanas (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla); al 88% en las capitales de departamento y ciudades mayores de 100 mil habitantes y al 86% en el resto de la zona urbana. No obstante lo anterior, 2,7 millones de personas no cuentan con servicio de acueducto y el 44% de los municipios están por debajo del promedio nacional (91% cobertura en acueducto).⁸⁸

En alcantarillado, la cobertura urbana se ha incrementado del 64% en 1993, al 80% en el 2001; sin embargo, 6.3 millones de personas no cuentan aún con este servicio. La situación más crítica se presenta en las capitales de departamento con menos de 100.000 habitantes, en donde más del 54% de la población no cuenta con el manejo adecuado de las aguas residuales.⁸⁹ El 30% de los municipios, es decir más de 300, tiene cobertura de servicio de alcantarillado por debajo del 60%, y en ciudades como Florencia, Montería, Buenaventura y Maicao, entre otras, la cobertura del servicio no alcanza más del 50%.

El número de niños y niñas adolescentes víctimas de enfermedades causadas por contaminación del medio ambiente no está disponible; se cuenta con datos de las familias afectadas entre los años 1998 y 2002: en 1998 fueron 51.938; en 1999, 242.500; en el 2000, 94.453; en 2001, 39.811 y en 2002, 67.261 familias.

⁸⁷ Cobertura Nominal de Acueducto: suscriptores que cuentan con conexión a las redes de distribución pero con una continuidad menor de 24 horas al día y calidad del servicio menor del 100%.

⁸⁸ El mayor rezago se localiza en las capitales de departamento cuya población es menor de 100.000 habitantes y en los municipios cuya población está entre 12.000 y 70.000 habitantes.

⁸⁹ Las situaciones más críticas se presentan en Puerto Inírida, Mitú, Puerto Carreño y San Andrés.

7.5. Reflexiones finales

El desarrollo normativo para garantizar el derecho de los niños a la salud es escaso y el cumplimiento de las normas se ve limitado por los recursos destinados a su implementación, dificultades en la operación y la regulación de los administradores y prestadores del servicio.

Los niños y niñas acceden a los servicios de salud mediante la afiliación de sus familias a los planes definidos, con diferencias, a veces sustanciales, en los contenidos en el régimen contributivo y subsidiado.

Tanto en morbilidad como en mortalidad, prevalecen las causas directamente relacionadas con condiciones de vida, especialmente las infecciones intestinales y respiratorias y las deficiencias de la nutrición, lo que indica graves problemas sociales y deficiencias en promoción de la salud, especialmente.

La crisis económica y la pobreza creciente limitan cada vez más el acceso de las familias a los alimentos básicos, lo que pone en situación de riesgo la nutrición infantil y afecta, así, su desarrollo. Es preocupante la situación de violencia en todas sus manifestaciones y la forma como está afectando a la población infantil. Es necesario fortalecer las diferentes acciones encaminadas a afrontar este problema.

Aunque las diferentes políticas y programas han conseguido la reducción de las tasas de mortalidad infantil y el mejoramiento de algunos indicadores de desarrollo de la niñez, las mayores dificultades para su implementación han sido la situación de conflicto, la grave crisis económica y social por la que atraviesa el país y los desastres naturales, que hacen cada vez más difícil el acceso de bienes y servicios a la población. Debe reconocerse que tanto las Organizaciones no gubernamentales como los Organismos Internacionales de cooperación han contribuido al mejoramiento de algunos indicadores analizados en el *Informe*.

El desarrollo de la Ley 100/93 ha significado, para Colombia, un avance en el sistema de financiación de la salud (es solidario porque quienes tienen capacidad de pago aportan para los subsidios de quienes no tienen) aunque exige aún mucho desarrollo en temas de salud pública, como el sistema de focalización para otorgar los subsidios y el desarrollo de los servicios de salud. Es un sistema descentralizado que busca la equidad, pero que conlleva grandes retos para el Estado y la sociedad, si se quieren superar las inequidades que aún afectan a gran parte de la población colombiana.

Dentro de los avances logrados en el *Plan Obligatorio de Salud* del SGSSS está el establecimiento de las normas técnicas y guías de atención a través de la Resolución 412 de 2000. Estas normas se relacionan con el mejoramiento y cuidado de la salud de la infancia, y son, a saber: la detección temprana de las alteraciones del crecimiento y desarrollo tanto en el menor de 10 años como en el joven (de 10 a 29 años), la atención de las alteraciones de la gestación, la atención del parto, la atención del recién nacido, la vacunación según el *Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)*, la atención preventiva en salud bucal y la detección temprana de alteraciones de la agudeza visual. Por su parte, las guías de atención se ocupan de combatir problemas relacionados con el bajo peso al nacer, las alteraciones asociadas con la desnutrición proteicoenergética y la obesidad, la infección respiratoria

aguda (IRA) en menores de 5 años, la enfermedad diarreica aguda (EDA) y la atención a la mujer y el menor maltratados.

La descentralización política, administrativa y fiscal ha implicado la asunción de nuevas funciones en los municipios, quienes son los responsables de atender las necesidades sociales de sus ciudadanos y dar respuestas oportunas. Existen dificultades para la adecuada prestación de los servicios debido a la debilidad de la mayoría de los municipios para asumir esta responsabilidad y de los niveles departamental y central para otorgar la asistencia técnica que se requiere.

Colombia deberá continuar en su esfuerzo por la reducción de la mortalidad infantil en todo el país y reducir las marcadas diferencias regionales. En todos los datos disponibles por departamento se observan diferencias marcadas en cuanto a coberturas, tasas, número de dosis aplicadas, en los departamentos geográficamente más retirados del centro, en donde la dispersión de la población es mayor y en donde se concentran los problemas de cultivos ilícitos y conflicto armado. Teniendo claro este panorama se requiere, entonces, trabajar más y mejor por un cambio para que el país eleve su índice de desarrollo humano.

Para el actual gobierno, de acuerdo con las prioridades definidas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, el *Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)* se ha establecido como la principal acción en favor de la salud de la infancia; se ha propuesto superar la problemática de las bajas coberturas de vacunación que llevaron al país a los más altos niveles de riesgo de los últimos años por la presencia de enfermedades inmunoprevenibles. Asimismo se espera, para el año 2006, haber asegurado a todos los niños y niñas menores de 5 años al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para ello es consciente de que la atención específica a los grupos de población vulnerable, como indígenas, afrocolombianos, población dispersa en zonas de difícil acceso y población en condiciones de desplazamiento forzoso, es la línea de acción requerida para disminuir la brecha entre centro y periferia.

8. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

Artículos 28, 29 y 31 CDN.

En el marco de los Derechos de los Niños el área de desarrollo está constituida por aquellos aspectos que todas las personas menores de 18 años necesitan para alcanzar su mayor potencial y el logro de sus fines vitales en forma integral y plena. Implica el derecho a la educación, a la cultura, al juego y a la recreación.

Así, al reflexionar sobre la situación de la niñez y la acción estatal en lo pertinente al área de desarrollo de capacidades de la infancia, es importante señalar el papel de la educación, no sólo en lo atinente a la educación formal, sino a todos los escenarios y estrategias que buscan el desarrollo integral de los niños y niñas del país.

La concepción de *desarrollo* implica, a partir de la perspectiva de la Protección Integral, la atención y cuidado adecuado de los niños y niñas desde su gestación hasta la edad adulta, acompañándolos responsablemente en la infancia, la niñez, la adolescencia y la juventud. El país, a través de sus instituciones estatales, reconoce la importancia del desarrollo y atiende la situación de la niñez en los distintos periodos de su crecimiento.

8.1. Marco general⁹⁰

Leyes, Normas y Reglamentación. La Ley General de Educación expedida a través de la Ley 115 de 1994, señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación, cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

En el periodo 2000-2002 se expidieron, para la educación preescolar, básica y media, reglamentaciones como la reforma al régimen de participaciones territoriales; la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, según el Acto Legislativo 01 de 2001. Entre los decretos reglamentarios de esta Ley se encuentran: el Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente; el Decreto Ley 1283 de 2002, por el cual se organiza

⁹⁰ MEN. *Informe Derecho a la Educación 1998 – 2002*. Bogotá, Agosto de 2003.

el sistema de inspección y vigilancia de la educación; el Decreto 230 de 2002, por el cual se reglamenta el nuevo sistema de evaluación y promoción de estudiantes; la Resolución 144 de 2001, que establece 40 semanas de actividades pedagógicas; el Decreto 3020, por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativa del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales; el Decreto 1850 de 2002, por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados; el Decreto 1528 de julio de 2002, por el cual se reglamentan los contratos de prestación del servicio público educativo.

En periodos legislativos precedentes se había expedido: la Ley 181 de 1995 que regula el derecho a la práctica de la educación física, el deporte, la recreación y aprovechamiento del tiempo libre; la Ley 397 de 1997, que establece el Plan Nacional de Cultura, denominado Sistema Nacional de Educación Artística y Cultural;⁹¹ la Ley 387 de 1997 y su decreto reglamentario 2562 de noviembre de 2001, que define las competencias del sector educativo en lo relacionado con la adopción de programas especiales de educación básica y media para la población desplazada, la Resolución 569 del 4 de abril de 2000, por la cual se conforma y estructura el programa Futuro Colombia y el Decreto 955 de 1999 que dio vigencia al Plan de Inversiones Públicas para los años 1998 a 2002.

8.2. Planes y políticas nacionales en educación

Plan Decenal de Educación. Tiene carácter nacional y constituye el marco de acción diseñado para el periodo 1996-2005. A partir de éste, se formulan nuevos planes tendientes a concretar las aspiraciones de familias y comunidades, de estudiantes y maestros de municipios e instituciones de todos los niveles. Responde al compromiso establecido en la Ley General de Educación de 1994 en su artículo 72, donde se responsabiliza al Ministerio de Educación Nacional (MEN) del diseño, en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, del *Plan Decenal de Desarrollo Educativo*, con el fin de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo.

Política de Educación en el Plan Nacional de Desarrollo. Denominada “Cambio para Construir la Paz 1998-2002”, esta política trabajó los siguientes objetivos: Movilizar a la sociedad en su conjunto para lograr que en el cuatrienio ni un solo niño o niña dejara de asistir hasta el noveno grado escolar; ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población en igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales, particularmente para la población vulnerable por sus características socioeconómicas, culturales, étnicas, territoriales, religiosas o de género; contribuir a la generación de una cultura de paz y al ejercicio cotidiano de la convivencia en solidaridad, tolerancia y respeto de los derechos humanos; mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos teniendo en cuenta criterios de ingreso, de redistribución regional y de género.

Plan Estratégico del Ministerio de Educación. El *Plan Estratégico 2000-2002* concentró las acciones en la solución de los problemas estructurales y en la cobertura, la calidad y la equidad. Se plantearon

⁹¹ El Ministerio de Cultura se integró de diversas formas a las propuestas de la Educación como un asunto público que debe empezar desde los procesos de formación integral a través de formas de esparcimiento y recreación. Sus alcances se describen con mayor detalle en el capítulo V: “Derechos y libertades civiles”.

Eliminado:

las siguientes líneas de acción: ampliación de cobertura con equidad, mejoramiento de calidad de la educación, modernización de los ambientes escolares, reorganización institucional del sector, movilización y educación ciudadana desarrollada a través de planes y programas.

Se adelantaron programas alternativos de expansión de cobertura como el *Programa de Educación Rural* (PER), atención a población desplazada, ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa en zonas rurales, en las regiones del Macizo Colombiano, Suroriente y Putumayo.

Igualmente, se establecieron programas en torno al mejoramiento curricular, la evaluación de competencias educativas, la cualificación integral de docentes y la jornada escolar complementaria. El *Plan estratégico* señala otros lineamientos y programas como: *Programa Nuevas Tecnologías*, *Mejoramiento de infraestructura*, *Bibliotecas escolares*, *Empleo en acción*, *Viabilidad de la educación básica y media*, *Sistema de información del subsector*, *Transformación de la gestión educativa*, *Cooperación internacional*.

8.3. Perspectivas: la revolución educativa

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2002–2006, el Gobierno colombiano pretende transformar el sistema educativo para brindar más y mejor educación a todos los niños y niñas del país. En este sentido, busca ampliar las oportunidades de acceso en las escuelas y colegios, mejorar las condiciones que promuevan la permanencia en las aulas a lo largo de todo el ciclo educativo y trabajar con el fin de que cada niño pueda desarrollar las capacidades necesarias para participar creativamente en la construcción de un país más justo, solidario y productivo.

La Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad de la educación que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico, y mejorar la calidad de vida de la población. Por tanto, define tres políticas educativas básicas: ampliar la cobertura educativa, mejorar la calidad de la educación y mejorar la eficiencia del sector educativo.

Otros planes y políticas nacionales en el contexto educativo. A continuación se mencionan algunos⁹² lineamientos nacionales propuestos desde organizaciones estatales que, dadas su misión y naturaleza, ayudaron a fortalecer el ámbito educativo en el país:

- ONDAS es la estrategia fundamental de COLCIENCIAS para la apropiación y formación de recursos humanos en ciencia y tecnología de la población infantil y juvenil. Surge en el 2001 y se encuentra operando en 16 departamentos del país.
- Plan Nacional de Educación Física, se entiende como un acuerdo social, interinstitucional e interdisciplinario para atender las necesidades y aspiraciones sociales en materia de educación física.
- Programa Futuro Colombia: La Fiscalía General de la Nación diseñó e implementó este programa como una propuesta de servicio a la comunidad, tendiente a prevenir y reducir los índices de delincuencia y criminalidad en la población juvenil y con el fin de lograr el respeto por la ley y el

⁹² "Algunos", en relación con las entidades oficiales que, en comunicación con el Ministerio de Educación, aportaron, en agosto de 2003, documentación para la elaboración de este *Tercer Informe*.

Eliminado:

mejoramiento del control social informal. Promovido desde 1993, tiene como propósito ofrecer a la juventud colombiana una propuesta de acción conjunta que reafirme una cultura de principios y creencias tendientes a lograr la aceptación voluntaria de la autoridad y del respeto por el orden jurídico, así como formar líderes en la construcción de la convivencia pacífica mediante el fortalecimiento de valores en la población juvenil que contribuyan a la paz social de la Nación.

- El Plan Nacional de Cultura: Hacia una Ciudadanía Democrática-Cultural constituye una concertación en la que participaron 23.000 colombianos que, mediante una consulta participativa regional y local, propusieron unas líneas de acción que, desde lo cultural, intentan generar una ciudadanía democrática cultural. El plan se formula para el periodo 2001-2010 y contempla tres campos de acción políticas: el de la participación, el de la creación y memoria y el del diálogo cultural, además de unas rutas que hacen posible su ejecución.

Los Derechos de los Niños en los programas educativos y textos educativos. En cuanto a la formación en derechos y a la participación se han desarrollado a través de programas educativos referidos a ciencias sociales, constitución política y democracia, educación ética y valores humanos.

Así mismo, la Ley General de Educación estableció la creación "en cada establecimiento educativo estatal, de un Gobierno Escolar, conformado por el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico". En este Gobierno escolar se promueven acciones en pro de la participación democrática en la vida escolar. En este mismo marco de integración de los derechos, se promueven en todas las entidades educativas mecanismos para que los estudiantes estén representados por un estudiante de último grado, elegido como personero de los estudiantes y promotor de sus derechos y deberes.

Igualmente, tanto en el Proyecto Educativo Institucional como en el Manual de Convivencia, padres, maestros y estudiantes construyen, colectivamente, pautas y normas de autorregulación y disciplina.

Además, según el Decreto 1860 de agosto 3 de 1994, en su artículo 42, establece que "en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 138 y 141 de la Ley 115 de 1994, los textos escolares deben ser seleccionados y adquiridos por el establecimiento educativo, de acuerdo con el proyecto educativo institucional, para ofrecer al alumno soporte pedagógico e información relevante sobre una asignatura o proyecto pedagógico".

Con respecto a la educación superior, en el país se cuenta con 13 programas de educación formal,⁹³ relacionados de manera directa con la atención integral de los niños. Son 346 facultades en todo el país que se distribuyen de la siguiente manera: el 23,4% (81) son de derecho, 18,2% (63) de psicología, el 11,7% (40) de medicina, el 10,1% (35) de enfermería, el 7,8% (27) de odontología; siguen las de trabajo social, fisioterapia, terapia ocupacional, sociología, nutrición y dietética, terapia respiratoria, antropología y terapia física.

En el año 2000 se graduaron 34.098 estudiantes como profesionales, 29,4% en ciencias de la salud, 30,8% en ciencias de la educación y 39,7% en ciencias sociales, derecho y ciencias políticas. Recibieron título de postgrado 11.566 profesionales, 48% en áreas de la educación, 33,9% en ciencias sociales, derecho y ciencias políticas y el 18% en especialidades del área de la salud.

⁹³ ICFES. *Boletín estadístico*. Bogotá, 2000.

8.4. Políticas afirmativas en desarrollo de la educación de sectores vulnerables

La Ley General de Educación, en su título III, "modalidades de atención educativa a poblaciones", incluye la educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales, educación campesina y rural, educación para grupos étnicos, y educación para la *rehabilitación social*. Se presentan a continuación, desde este marco, los lineamientos dirigidos a estas poblaciones, teniendo en cuenta las acciones y propuestas de otras entidades estatales como el ICBF:

Educación a la población rural. La descentralización educativa ha permitido a la población rural ampliar las posibilidades de acceso a la educación, la cobertura y la calidad. En este periodo la política se centró en mejorar los procesos educativos y llegar a más niños y niñas en el campo. Aunque en los últimos años la población rural ha venido disminuyendo debido a las migraciones y al desplazamiento forzado hacia las zonas urbanas; se estima, según la ENDS 2000, que debe haber por lo menos 12 millones de personas en las áreas rurales dispersas y en los pequeños centros poblados, de los cuales 5.702.754 son niños o niñas.⁹⁴

Según el censo de 1993, 9.600.000 colombianos son población rural dispersa o habita en centros menores de 5.000 habitantes, es decir, 29% de la población nacional. Así mismo, de acuerdo con el mismo censo y la encuesta DANE-MEN de 1995, la población rural en edad escolar (3 a 19 años) que estaba estudiando era de 2.098.753 lo que representa, el 45% de la población que debería estar en el sistema educativo.

Se contabilizaron 37.396 establecimientos escolares, de los cuales 98% son públicos. La educación preescolar representa, entre todos los niveles educativos, apenas el 8% en el grupo de niños entre 3 y 6 años, haciendo evidente que el esfuerzo en educación inicial es aún incipiente (Censo DANE, C-600,1995). La educación primaria cubre un 86% para el rango de edad entre 14 y 19 años y se encuentra, además, que cuatro de cada cinco jóvenes están por fuera del sistema educativo, debido a la vinculación al mercado de trabajo, la migración a las ciudades o la vinculación a actividades ilícitas.

En este contexto, la continuidad de las líneas del *Proyecto de Educación Rural (PER)* es importante, así como las alternativas estudiadas y desarrolladas en torno a procesos pedagógicos acordes con las necesidades de la población donde ha sido fundamental el aporte de ONGs y las Cajas de Compensación Familiar como CAFAM, con propuestas como Escuela Nueva; aceleración del aprendizaje, telesecundaria, sistema de aprendizaje tutorial S.A.T, servicio educativo rural S.E.R. y, el programa de educación continuada para adultos, entre otros.⁹⁵

Educación a la población indígena y afrocolombiana. La política educativa en etnoeducación y educación afrocolombiana pretende mejorar la educación de estas comunidades mediante el diseño e implementación de orientaciones, lineamientos y estrategias educativas y pedagógicas.

En consecuencia, el *Proyecto de Etnoeducación Indígena*, vigente desde 1996, tiene el propósito de mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas colombianos, mediante la prestación del servicio

⁹⁴ DANE. *Proyecciones 1995-2005*. Disponible en <<http://www.dane.gov.co>>.

⁹⁵ Acosta Ayerbe, Alejandro; Kattah Beainy, Fadia. *Hacia la construcción de una política pública de infancia y adolescencia*. Bogotá, 2002.

educativo acorde con sus usos, costumbres e idiomas. La asistencia escolar en las comunidades indígenas es casi la mitad de la que presenta la población rural en las franjas de edad entre los 5 y los 11 años, y los 12 a 18 años. Sin embargo, se señalan significativos progresos en programas como el de *Desarrollo Local* apoyado por UNICEF, que logró, en el 2001, que más de 3.000 niños y niñas indígenas estudiarán con currículos pedagógicos acordes a las necesidades socioculturales de sus diferentes etnias y que un número mayor abordara la temática de derechos en el marco de sus culturas, sin desconocer que aún resta mucho por hacer.⁹⁶

En este contexto es preciso señalar la labor del ICBF, que apoya acciones en favor del desarrollo de las familias pertenecientes a Comunidades Indígenas, Negras y Raizales, con el propósito de construir una cultura garante de derechos y fortalecer la convivencia y el desarrollo armónico de la familia dentro de su ámbito social y cultural; así mismo contempla acciones con las familias indígenas, negras y raizales que tienen mujeres gestantes, puérperas y lactantes y niños y niñas menores de dos años. Además, para propiciar el desarrollo de niños de 2 a 7 años, apoya la realización de actividades con grupos, acorde con los patrones culturales locales.

Atención a personas con limitaciones o con capacidades especiales. En el contexto del Plan Nacional de Atención a Personas con Discapacidad, y en consonancia con el marco y los propósitos del Plan Estratégico de Educación, se busca garantizar la educación a personas con limitaciones o con capacidades excepcionales.⁹⁷ Este proceso se viene desarrollando en forma gradual y con especial énfasis en las técnicas pedagógicas y los ritmos de aprendizaje que requieren los niños, niñas, jóvenes y adultos beneficiarios de este servicio educativo, pues es de vital importancia generar condiciones que permitan el libre desarrollo y la convivencia pacífica. Se han instaurado programas en beneficio de personas con limitación visual, asumiendo la dotación y mantenimiento de materiales y equipos especializados para el Instituto Nacional de Ciegos (INCI), así como procesos de atención al limitado visual y estrategias de prevención de la ceguera. También se ha trabajado en el mejoramiento de la atención educativa de la población sorda mediante la validación del modelo bilingüe para niños sordos entre 0 y 5 años, en el diseño de servicios de comunicación a los cuales ellos puedan acceder, en un proyecto de educación no formal para limitados auditivos, entre otras estrategias; todas ellas desarrolladas conjuntamente con el Instituto Nacional para Sordos (INSOR).

En este sentido, con la modalidad de atención del ICBF de *Apoyo a la atención de niños sordos*, se realizan actividades en pro de la formación de padres y la atención de niños y niñas menores de 5 años que han nacido o que han adquirido la sordera en los dos primeros años de vida, con el fin de facilitar su proceso de socialización a través de la adquisición y manejo del lenguaje de señas. Este esfuerzo está en total consonancia con los propósitos del SNBF.

Atención educativa a población desplazada. El Ministerio de Educación promueve la atención a la población escolar desplazada mediante la adopción de programas educativos especiales de educación básica y media y el ofrecimiento del servicio educativo en cualquier momento del año y en el grado que corresponda a su edad y nivel académico. Con este fin las instituciones educativas están en obligación de matricular en sus programas, de forma prioritaria, a niños y niñas cuya familia se encuentra en esta

⁹⁶ Citado por Acosta Eyerbe, Alejandro. 2002. Entrevista Sara Benjumea, Oficial de Servicios Básicos y Desarrollo Local, UNICEF- Colombia.

⁹⁷ Los datos sobre integración educativa y cobertura de atención a este grupo poblacional desde el campo educativo se señalan en el capítulo VII: "Salud básica y bienestar".

situación, todo ello sin exigirles la presentación de documentos, expidiendo las certificaciones correspondientes y eximiéndolos del pago de los costos educativos. Esta estrategia se cumple dentro de los lineamientos de Protección Integral y Formación del ICBF.

Atención educativa a población en fronteras. La política de fronteras parte de una visión de integración y de desarrollo fronterizo definido en el marco de la Constitución Nacional; considera la importancia de que los departamentos fronterizos establezcan acuerdos directos con la entidad limítrofe de igual nivel en el país vecino, para fomentar el desarrollo comunitario, facilitar la prestación de servicios públicos y proteger el ambiente. Esta política está sustentada en la Ley de fronteras 191 de 1995. En este campo las estrategias del sector educativo para las zonas de frontera tienen como objetivo erradicar el analfabetismo, facilitar la movilidad en estas zonas, aumentar la cobertura y calidad de la educación en zonas de frontera y dar una oferta de educación formal y no formal pertinentes.

Entre las actividades desarrolladas en el marco de estos convenios, se pueden mencionar las de educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas que habitan en Colombia y en países vecinos, incluyendo unificación de alfabetos, educación bilingüe y multilingüe, (en algunos casos unificación de currículos, en otros, formación de docentes y en otros, producción de material educativo). Los proyectos como *Escuelas sin Fronteras* y *Ciudadanos sin Fronteras*, proyectos de educación bilingüe dentro del Tratado de Cooperación Amazónica, programas de entrenamiento en inglés y educación ambiental dentro del Tratado de Cooperación Amazónica, *Red fronteriza de bibliotecas populares* (acuerdo suscrito con Ecuador en 1991) y el intercambio de profesores entre la UWI, de Jamaica, y Colombia, de acuerdo con la Comisión de Vecindad realizada en mayo de 2001, ejecutan estas actividades.

8.5. Recursos económicos en la política educativa pública

Las fuentes de financiamiento del sector educativo son recursos del presupuesto nacional transferidos a los departamentos, distritos y municipios, a saber: Situado fiscal y participación en ingresos corrientes de la nación (hasta el año 2001) y Sistema General de Participaciones a partir de 2002; recursos de Ley 21 de 1982 para infraestructura y dotación de las instituciones oficiales de educación media; aportes de crédito externo (Programa de Educación Rural) y recursos del Fondo Nacional de Regalías, recursos propios de las entidades territoriales. Adicionalmente, existen recursos del sector privado y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como recursos de Cooperación Internacional.

Para el periodo de análisis se presentan variaciones notables en la asignación presupuestal, concomitantes con hechos tales como el proceso de liquidación del Fondo de Inversión Social; la terminación del Fondo Educativo de Compensación, la integración, fusión o transformación de algunos establecimientos públicos, la restricción financiera, y el inicio de los programas gubernamentales de la actual administración. Los recursos ejecutados por el sector educativo en el año 1998 ascendieron a \$5 billones 748.180 millones. Para el año 1999 la apropiación del sector ascendió a \$5 billones 762.622 millones.

Para el año 2000, la apropiación del sector ascendió a \$6 billones 793.157 millones. Estos recursos se distribuyeron así: en funcionamiento, \$5 billones 476.666 millones; en inversión \$1 billón 316.491 millones.⁹⁸

Con la aprobación del acto legislativo 01 de 2001, las regiones reciben recursos estables y crecientes durante siete años, momento en el que el monto de las transferencias dependerá de nuevo del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. La Nación aspira a un eventual ahorro fiscal, en tanto la asignación de los recursos se hace en función de la población atendida y por atender, es decir, las entidades territoriales no reciben recursos en función del gasto de sus nóminas sino del número de niños matriculados y por matricular en condiciones de eficiencia.

Hasta el 2001 la Constitución Política manejó un sistema dual que combinaba el "situado fiscal" y la participación en ingresos corrientes de la Nación. El primero era destinado a los departamentos y distritos para financiar la oferta pública de educación y salud; el segundo, para financiar a nivel municipal la inversión de diversos sectores sociales, incluido el de educación y salud. Fueron dos formas de canalizar los recursos que hicieron crisis debido al desbordamiento del gasto en educación y salud en las entidades territoriales. El Acto Legislativo No.1 creó un sistema nuevo de participaciones de las entidades territoriales nacionales en las rentas nacionales; este acto legislativo constituyó el marco constitucional de la reforma educativa: la Ley 715 de 2001.

Además de los recursos provenientes del sector educativo, existen otras entidades y empresas comerciales e industriales del Estado que invierten recursos para financiar la educación a niños, niñas y jóvenes; tal es el caso de Ecopetrol, Telecom, Contraloría General de la República y Ministerio de Defensa, entre otros, aunque lamentablemente no se dispone de cifras. Los recursos que aporta el ICBF para la atención de la primera infancia provienen del 3% sobre las nóminas públicas y privadas.

Durante el periodo 1999 a 2002 se ejecutaron los *Subsidios de Educación Secundaria y en Educación Básica*, otorgando 258.097 subsidios a niños, niñas y jóvenes de estratos 1,2 y 3 para cursar estudios en colegios privados. También se destinaron recursos para la atención educativa de personas con limitaciones o con capacidades excepcionales; se apoyó a familias de escasos recursos económicos a través del fondo de subsidios de educación especial MEN-ICETEX.

Como ya se había mencionado en el capítulo sexto de este informe, los subsidios educativos incluidos en el programa *Familias en Acción* permitieron otorgar subsidio escolar a niños entre 7 y 18 años de edad pertenecientes al nivel 1 del SISBEN. El proceso tuvo una duración de 10 meses y el monto fue, para el año 2001, de \$12.000 por niño en los grados de 2º a 5º de básica, y de \$24.000 por alumno para los grados 6º a 11º. Para el año 2002, el costo mensual por niño matriculado entre los grados 2º a 5º fue de \$14.000 y para los grados 6º a 11º de \$28.000. Estos subsidios están condicionados a la garantía, por parte de la madre, de la asistencia del niño a la institución educativa, corroborando que no puedan haber más de ocho fallas en el año lectivo sin justificación válida.

Las Competencias en la garantía del Derecho a la Educación. El Ministerio de Educación Nacional es el organismo responsable de velar por la garantía del derecho a la educación de todos los niños y niñas colombianas. Con la expedición de la Ley 715 de 2001 se plantea una reforma educativa estableciendo

⁹⁸ MEN. *Informe de Gestión 1999-2000*. Bogotá, año, p. 270

competencias para la Nación, los distritos y municipios certificados, así como para los departamentos, distritos y municipios no certificados.

De acuerdo con la Ley aludida, corresponde a la Nación formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector, regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales, definir y mantener un sistema de información del sector educativo, definir y establecer instrumentos y mecanismos para garantizar la calidad de la educación, definir las reglas y mecanismos generales para la evaluación del personal docente, prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, establecer incentivos para los distintos municipios e instituciones educativas para el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos administrativos y regular lo pertinente a educación en el Sistema General de Participaciones.

A su vez, la Ley establece las competencias de los departamentos, distritos y municipios, en particular la administración, dirección, planificación y prestación del servicio educativo en sus respectivos territorios. Las instituciones educativas, por su parte, son responsables de dirigir la preparación del *Proyecto Educativo Institucional* y cumplir con los procesos y procedimientos pedagógicos y educativos de la enseñanza formal.

En este contexto el ICBF, también de forma descentralizada, presta sus servicios en todos los municipios del país a través de 203 centros zonales y unidades aplicativas de servicios aportando, desde sus programas preventivos, a la educación inicial y a la promoción de procesos de formación integral con la población infantil más vulnerable.

El Ministerio de la Cultura y Coldeportes, por su naturaleza misional buscan, igualmente, promover la generación de espacios culturales, artísticos y deportivos con toda la población y, en especial, con los niños, niñas y jóvenes, aportando al sano esparcimiento y adecuado desarrollo, promoviendo condiciones y estilos de vida favorables.

La Ley 115, Ley General de Educación, establece en sus artículos 112, 113 y 114 que "corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación, la formación profesional, la de postgrado y la actualización de los educadores. Las escuelas normales, debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria. No se poseen datos respecto al número de educadores formados en la temática, aunque se presume que la mayoría ha participado en eventos de reflexión sobre el derecho y su aplicación".

Registro de información referida a niños, niñas y adolescentes que asisten a centros de enseñanza. En coordinación con el DANE, cada institución educativa diligencia anualmente el formulario C600. Éste recoge información de cobertura por sector, sexo y rango de edad.

Acuerdos de cooperación. El Ministerio de Educación Nacional incluye en su estructura orgánica una oficina de cooperación internacional que está en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la ACCL. Esta oficina se encarga de suscribir acuerdos y acciones de cooperación bilateral o multilateral con organismos como la OEA, OEI, CAB, UNESCO y con otros organismos de las Naciones Unidas. La cooperación es no reembolsable, pero entre países de América Latina y el Caribe es horizontal, por costos compartidos.

Régimen de los servicios de orientación vocacional implementados por el Estado. La Ley General de Educación estableció en su artículo 13, literal f, que es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a: "desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional". En consecuencia, se espera que los establecimientos educativos desarrollen procesos de orientación vocacional hacia sus estudiantes. El Decreto 1860 de agosto 3 de 1994, en su artículo 40, establece: "en todos los establecimientos educativos se prestará un servicio de orientación estudiantil que tendrá como objetivo general el de contribuir al pleno desarrollo de la personalidad de los educandos."

8.6. La situación educativa de la niñez

Teniendo como referencia indicadores educativos básicos se observa cómo el analfabetismo en el país ha disminuido de manera constante, pasando de 10,8%, en 1990, a 7,5%, en el 2001.⁹⁹

8.6.1. Cobertura. En términos de educación básica y media, la cobertura bruta¹⁰⁰ en 2002 llegó al 82%, mientras que la cobertura neta¹⁰¹ fue del 78%. Sin descuidar la atención que merece la educación básica primaria, es indispensable prestar un especial cuidado a los niveles de preescolar, secundaria y media, con particular énfasis en las zonas rurales. En el caso del preescolar, la cobertura bruta del país alcanzó el 35% mientras la cobertura neta llegaba al 30.6%; sin embargo, en las zonas rurales esos porcentajes son del 29 y 24%, respectivamente.

La *cobertura neta* de educación en preescolar aumentó si se compara el año 2002 con 1998 (30,6 y 27%, respectivamente), aunque en los tres últimos años permaneció estable. La cobertura en educación básica primaria muestra una disminución (83,5% en 1998 frente a 82,3% en 2002),¹⁰² aunque permaneció constante los últimos 3 años. En el caso de la educación básica secundaria, los datos reflejan un leve incremento entre 1998 y 2002 (de 51,4% a 54,7%).

Tomando en conjunto los datos de cobertura educativa, se tiene un índice de escolaridad combinada que mejoró de 0,59 en 1990, a 0,68 en 2001, pero cuyo crecimiento no ha sido constante puesto que alcanzó su máximo nivel en 1997 (0,72), para luego descender, por efecto de la crisis económica y del consecuente aumento de la deserción escolar.¹⁰³

Los porcentajes mencionados no sólo reflejan las diferencias existentes entre las áreas rural y urbana, sino que manifiestan un descenso en cobertura cuando se pasa de la primaria a la secundaria y de esta última a la media. Los índices de cobertura bruta cercanos al 100% en la básica primaria, indican que la capacidad instalada promedio está en condiciones de atender a la población correspondiente a ese grupo de edad, tanto en la zona urbana como en la rural. El incremento marginal en cobertura en este nivel depende de una mejor adecuación de la oferta a las condiciones de la demanda, en particular en las áreas más distantes y dispersas.

⁹⁹ DANE. *Encuesta Nacional de Hogares*. Ciudad, 2001.

¹⁰⁰ Cobertura Bruta: Matrícula total en el nivel en consideración / Total de población en edad para ese nivel. En el presente caso se trabaja la población de 5 y 6 años para preescolar; 7-11 años para primaria; 12-15 años para básica secundaria; 16 a 17 años para educación media.

¹⁰¹ Cobertura Neta: Matrícula en edad para el nivel en consideración / Total de población en edad para ese nivel.

¹⁰² DANE-MEN. C-6000. *Estadísticas Educativas 1998 – 2002*. Bogotá, 2003.

¹⁰³ *Ibid.*

Eliminado:

Eliminado:

Eliminado:

Eliminado:

La cobertura bruta en básica secundaria (79%) muestra una disparidad importante entre la zona urbana (96%) y la rural (35%); entre tanto, en lo que respecta a la educación media, la cobertura bruta es del 56% y la neta del 27%.

8.6.2. Acceso y permanencia de niños y niñas en la educación. La oferta oficial muestra los siguientes porcentajes en preescolar (64%), en primaria (79%), en secundaria (67%), y la educación privada superior con 71% de las matrículas.

La información sobre los matriculados por niveles y edades en el año 2001 permite identificar el cubrimiento de la oferta en preescolar con un total nacional de 1.058.345 niños y niñas entre los 3 y 6 años de edad distribuida así, de educación pública 629.432, de educación privada 428.913; en lo urbano 854.424, en lo rural 203.921.

Las entidades territoriales han asumido los costos de transporte escolar con recursos propios o con los recursos transferidos por la Nación a través del Sistema General de Participaciones, para facilitar a los niños, niñas y jóvenes la permanencia y asistencia a las instituciones educativas.

Según la Constitución Política de Colombia en su artículo 67 “la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos(...) La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

8.6.3. Deserción. Los niveles de deserción pasaron, entre 1998 y 2000, de 6,8% a 9,4% en preescolar; de 7,3% a 7,9% en primaria; de 6,1% a 6,5% en secundaria y de 3,6% a 3,8% en el nivel de educación media. El incremento generalizado en todos los niveles educativos es preocupante, siendo el más alto el referido al preescolar. Este fenómeno está asociado a distintas variables económicas, sociales y políticas agudizadas por la pobreza, la situación de conflicto y el desplazamiento forzado.¹⁰⁴ Las tasas más altas de deserción se presentan en el primer grado de primaria con un 18%; en los niveles secundarios y medio, predomina la deserción en el grado 6º con un 15% y en el grado 9º con un 13%. Existe mayor tendencia a desertar en las zonas rurales con un 30%. Según varios estudios,¹⁰⁵ para el año 1999 se experimentó auge de la deserción, producto de la crisis económica que afectó en mayor medida a las familias y estudiantes más pobres. Muchos de ellos tuvieron que recurrir al trabajo como estrategia de subsistencia.

Las causas de la inasistencia escolar, reportadas según la ENDS 2000, radican en la mala situación económica, y en “no me gusta” en un 21%. Un 11% de las mujeres desertaron por embarazo o matrimonio, pero existen otros factores asociados a la situación de conflicto armado y desplazamiento forzoso.

8.6.4. Calidad. Respecto a la calidad de la educación, la lectura crítica de los resultados del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación SABER,¹⁰⁶ para 1997 y 1999, realizado a 50 mil estudiantes del país en los grados tercero, quinto, séptimo y noveno, presentan resultados en áreas

¹⁰⁴ *Op. Cit.*, DANE – MEN. C-600.

¹⁰⁵ *Op. Cit.*, Acosta Ayerbe, Alejandro; Kattah Beainy, Fadua. p. 47

¹⁰⁶ *Op. Cit.*, Citado por Acosta Ayerbe, Alejandro; Kattah Beainy, Fadua. p. 47

básicas de lenguaje y matemáticas;¹⁰⁷ en esta prueba los estudiantes puntuaron por debajo del logro esperado.

Igualmente, los resultados de las pruebas oficiales del ICFES durante la década del noventa han mostrado un alto porcentaje (50%) de colegios con bajo rendimiento académico en contraste con la disminución del porcentaje de colegios con alto rendimiento. Esta información preocupa en la medida en que se tienen menos posibilidades de ingreso a la Educación Superior en las entidades públicas y privadas.

Sin embargo el Estado, preocupado por encontrar alternativas para mejorar estas condiciones, ha desarrollado acciones orientadas a evaluar la calidad educativa, representadas básicamente por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SABER), los exámenes de Estado, la participación nacional en congresos y experiencias de índole latinoamericano sobre educación, la participación del país en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y la participación en la evaluación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).

Aunado a esto, en el esquema de descentralización de la educación se ha involucrado paulatinamente a las entidades territoriales en la generación de mecanismos que evalúen y acompañen estrategias para mejorar la calidad de la educación. Aunque son estrategias incipientes, existen evidencias de los esfuerzos territoriales que se han orientado al mejoramiento curricular, evaluación de competencias educativas, cualificación integral de docentes, jornada escolar complementaria.

8.7. Situación en los diferentes niveles educativos

8.7.1. Educación y desarrollo durante la primera infancia. En cuanto a la atención a la primera infancia el ICBF promueve la actuación solidaria entre la familia, el Estado y la sociedad para dar protección integral a todos los niños y niñas; dicha protección se centra en la cualificación de las relaciones y apoderamiento de las familias, fundamentalmente a través de programas orientados hacia el apoyo a las familias en formación y desarrollo y apoyo a las familias en su función socializadora con niños menores de siete años.

Estas estrategias se ejecutan a través de diferentes modalidades de atención, donde al impulsar el *Apoyo a las familias en formación y desarrollo*, se las potencia, como contextos de desarrollo humano, para que favorezcan el ejercicio de los derechos de la niñez y faciliten el cumplimiento de su función socializadora, constructora de valores y responsable del desarrollo afectivo a través de procesos de sensibilización, educación, formación y participación. Este subproyecto se ejecutó en la vigencia 2002, a través de las siguientes modalidades: Familia Mujer e Infancia (FAMI-HCB), con cobertura nacional, que pasó de 16.229 unidades aplicativas y 486.882 usuarios en 1999, a 15.721 unidades aplicativas y 373.754 usuarios en el 2002.¹⁰⁸ Este programa promueve el apoyo a las familias en desarrollo con mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas menores de dos años que se encuentran en situación de vulnerabilidad psicoafectiva, nutricional, económica y social, mediante la realización de

¹⁰⁷ MEN. *Evaluación del sistema SABER 1997-1999*. Bogotá, 1999.

¹⁰⁸ ICBF – Subdirección de Programación. *Ejecución de metas: 1998 – 2002*. Bogotá, 2003.

actividades para mejorar su función socializadora y fortalecer la participación del padre, madre y hermanos en el desarrollo del niño, desde su gestación hasta los dos años de edad.

A través de la modalidad materno infantil se apoyan familias de las áreas rurales, con complemento nutricional y acciones formativas en aspectos de salud, nutrición y relaciones familiares, con el propósito de prevenir el deterioro del estado nutricional de mujeres gestantes, madres lactantes, niños menores de siete años y de fomentar la lactancia materna, la construcción de una cultura de estilos de vida saludable y de actitudes y comportamientos que cimienten la convivencia armónica.

Por otra parte, el programa para padres y familias tuvo, en 1999, 273.024 usuarios y, en 2002, 392.568 usuarios, observando un incremento del 43,7%, pertenecientes a las áreas urbana, rural y raizal de alta vulnerabilidad. Por su parte, el programa Apoyo a las familias en su función socializadora con niños menores de siete años estimula la comprensión del desarrollo infantil y de lo que significa la primera infancia en el desarrollo, así como la asunción de la labor educadora que deben realizar los padres durante esta etapa de la vida del niño, para garantizarle un desarrollo armónico integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Este programa incluye aspectos de nutrición, salud y saneamiento ambiental.

Bajo estos principios, existen las modalidades de Hogares Comunitarios de bienestar para niños entre 0 y 7 años, que disminuyeron de 64.890 unidades aplicativas¹⁰⁹ y 905.351 niños y niñas beneficiarios en 1999, a 63.821 unidades y 805.770 beneficiarios en el 2002; igualmente disminuyó la cobertura de Hogares infantiles, de 1.046 unidades y 132.027 beneficiarios en 1999 pasó a 1.023 unidades y 124.566 usuarios en el 2002; en lactantes y preescolares, aunque disminuyeron las unidades, aumentó la cobertura de usuarios, pasando de 151 unidades y 20.228 beneficiarios en 1999, a 140 unidades y 20.824 beneficiarios en el 2002; en Jardines Comunitarios pasó a 50 unidades y 3732 beneficiarios en el 2002.¹¹⁰

Actualmente se trabaja por la cualificación de estos servicios haciendo especial énfasis en la revisión y fortalecimiento del modelo pedagógico de atención brindado a la población vulnerable y las acciones de fortalecimiento familiar y comunitarias asociadas, con el fin de incidir en las pautas de crianza, la convivencia familiar y la responsabilidad social en el cuidado de la niñez, especialmente la más vulnerable.

El nivel preescolar. La cobertura del nivel preescolar en 2002 fue de 30,6%, lo que muestra un aumento de casi tres puntos porcentuales en comparación con el año 1998. Ello refleja los esfuerzos del gobierno para promover la vinculación de los niños al llamado grado cero, por lo cual se han fortalecido procesos de cofinanciación entre la nación y los municipios, obteniendo logros importantes en todos los departamentos al incrementar el nivel preescolar en 750 municipios.

Tanto la academia como las organizaciones gubernamentales y ONG's vienen adelantando estudios asociados al tema de Pautas de Crianza configurando elementos importantes para fortalecer la comprensión y propuestas de Educación Inicial.

¹⁰⁹ Se denominan así a las unidades de servicio constituidas en este caso por Hogares con cupo para 15 niños, tal y como establecen los Lineamientos Técnicos del ICBF.

¹¹⁰ Op. Cit., ICBF Subdirección de Programación.

8.7.2. Nivel de educación primaria. En 1999 los niños matriculados en primaria fueron 5.131.463, mejorando la cobertura en el marco del PAFI para la década del 90. Durante este periodo se incrementó la asistencia a los planteles a 6,2%. Para el 2002, fue de 82,3%, con una tasa de repitencia de 6,62% y un alto nivel de deserción, situación preocupante pues evidencia la dificultad del medio para que los niños prolonguen su permanencia en la escuela. Igualmente la extra-edad se calcula en 17% por debajo de la edad, y 10% por encima, lo que implica que de cada 100 niños matriculados aproximadamente 90 se encuentran en el rango de edad correspondiente al nivel educativo.

En cuanto a la promoción de la primaria, esta pasó de 77% a 83,5% En lo urbano se incrementó, pasando de 83% a 87% y, en lo rural, del 68,4% a 77,6%, es decir 9,6 puntos.¹¹¹ La escolaridad promedio aumentó de 3 a 3,7 años y de 3,1 a 3,8 años, en los respectivos espacios, gracias a la apertura de nuevos cupos y de subsidios a los estudiantes de familias pobres.

El gobierno, interesado en el fortalecimiento del nivel educativo básico, ha promovido acciones como el Plan de Racionalización, Plan Caminante, el Nuevo Sistema Escolar, Aceleración del Aprendizaje, Formación de Docentes, Educación Rural, Expedición Pedagógica y Constructores de un Nuevo País.

8.7.3. Nivel de educación secundaria. En el año 2000, los alumnos matriculados en secundaria aumentaron en un 38%, pasando de 3.087.777 en 1993,¹¹² a 4.272.012, con una cobertura neta de 54,7% en el 2002, con una tasa de repitencia de 5,11% en el 2001. Aunque no se cuenta en el momento con datos disponibles para el 2002, se observa mayor permanencia en el nivel secundario en relación con la primaria; en cuanto a la extra-edad se observan por debajo el 19% y, por encima, el 12%.¹¹³

Se han promovido, durante los últimos años, algunas experiencias orientadas a fortalecer la educación secundaria, generando movimientos en torno a la reflexión sobre los estudiantes adolescentes y avanzando en el proceso y concertación de estrategias educativas acordes con su edad. En este aspecto, organizaciones no gubernamentales, en alianza con el gobierno, han hecho presencia en los ambientes escolares con nuevas alternativas y propuestas educativas para adolescentes y jóvenes.

Aunque las experiencias han sido de corte puntual y local, se han dado los primeros pasos para mejorar la calidad de la educación y fortalecer los procesos pedagógicos y la permanencia escolar en este nivel. En este mismo sentido, ha sido importante la creación de los Gobiernos Escolares, tal como se menciona en el capítulo V de este informe. Estas propuestas son alternativas de formación democrática y promoción de la participación activa de los estudiantes en la construcción y fortalecimiento de los procesos educativos.

Es importante señalar que el programa *Colombia Joven*, impulsado por la Presidencia de la República,¹¹⁴ promovió procesos educativos no formales para jóvenes desescolarizados; por su parte, el *Programa Jóvenes en Acción* brindó capacitación en el área productiva a jóvenes de todo el país provenientes de contextos de alta vulnerabilidad. Igualmente, en consonancia con el propósito de

¹¹¹ Op. Cit., Acosta Ayerbe, Alejandro; Kattah Beainy, Fadia p.49.

¹¹² Cálculos de la Misión Social de DNP, basados en datos del DANE.

¹¹³ Op. Cit., citado por MEN Informe Derecho a la Educación. p. 11.

¹¹⁴ Este programa se describe en el capítulo V: "Derechos y libertades civiles".

formación integral en contextos comunitarios, el ICBF promueve espacios con los adolescentes y jóvenes a través de los *Clubes prejuveniles y juveniles*.¹¹⁵

8.8. El derecho al desarrollo en el ámbito cultural

En el aspecto cultural, promoción de libre esparcimiento y adecuado aprovechamiento del tiempo libre, se dieron importantes avances a través de la acción de varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, orientadas a promover escenarios culturales y de formación artística para niños, niñas adolescentes y jóvenes.

Se señalan esfuerzos gubernamentales traducidos en acciones y generación de espacios como el *Plan Nacional de Recreación* y la *Campaña Nacional del Día del Niño*, liderados por la Presidencia de la República. Líneas de acción de cobertura nacional, a su vez promocionadas e implementadas en los distintos territorios por las primeras damas y las dependencias de bienestar social. De esta forma se formularon líneas transversales e intersectoriales de acción con el desarrollo de ocho proyectos de amplia difusión y participación en todo el territorio nacional. Además se crearon y pusieron en funcionamiento las Casas de la Cultura, las Casas de la Juventud y la Dirección de Infancia en el Ministerio de Cultura. Esta última viene liderando acciones y estrategias de tipo cultural en la perspectiva de derechos de la niñez con propuestas en torno a “los niños como condición primordial y en tiempo presente”, “los niños como ciudadanos”, “los niños como generadores de cultura” y “los niños fin de la identidad nacional y cultural”.

Así, se desarrollaron programas orientados hacia la recuperación individual y colectiva, el retorno a las raíces culturales orientadas a la reconstrucción de la identidad de los niños y a la construcción de imaginarios a través de la promoción de manifestaciones artísticas, entre otros. Así se creó y consolidó el *Consejo Nacional de Niños y Niñas*, con representantes de diversas regiones del país entre los 7 a 17 años, consejo que estuvo acompañado por la Red de Organizaciones Culturales de Infancia (ROCIN).¹¹⁶

Desde la experiencia del Ministerio de Educación se reconoce que las escuelas ubicadas en la cabecera de municipios de baja población y en zonas rurales suelen contar con mayores áreas para la recreación de los estudiantes que aquellas ubicadas en centros urbanos y áreas periféricas de grandes ciudades. Igualmente, se reconoce como importante en la formación y desarrollo el manejo adecuado de los horarios de clase y recreo, así como el uso compartido de parques públicos de vecindario, los cuales contribuyen en muchos casos a mitigar las carencias de espacio de esparcimiento presentes en establecimientos con alto volumen de matrícula.

El trabajo en torno al fortalecimiento del ámbito cultural de los niños y niñas busca robustecer de manera sana el desarrollo y crear condiciones para crecer en comunidad, a través de la promoción de escenarios culturales y de formación, traducidos en grupos musicales, culturales y artísticos, soportados en propuestas pedagógicas y terapéuticas, para el caso de situaciones de conflicto y, en general aportan al desarrollo integral de los niños, sus familias y sus comunidades.

¹¹⁵ Este programa se describe en el capítulo V: “Derechos y libertades civiles”.

¹¹⁶ Este programa se describe en el capítulo V: “Derechos y libertades civiles”.

8.9. Reflexiones finales

En el camino de garantizar el derecho a la educación y al desarrollo se han logrado importantes avances, sobre todo en el sector educativo, con la promoción sostenida de la escolaridad y el aumento de la cobertura; sin embargo, se requieren ingentes esfuerzos por consolidar propuestas que garanticen la calidad y logren disminuir los niveles de deserción. En cuanto al crecimiento de la cobertura en educación por niveles, aún no se ha logrado la proporción de participación en los niveles de escolaridad básica primaria y en los niveles de secundaria y educación superior.

Es prioritaria la atención a la situación de los adolescentes y los jóvenes, pues el sistema escolar todavía no ha logrado ofrecer medidas suficientes que garanticen su adecuada formación y permanencia en estos grados. En esta situación tiene mucha incidencia la escalada del conflicto armado y las condiciones de pobreza (condiciones de orden estructural), que desprotegen y hacen más vulnerables a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

En este sentido, la vinculación a grupos armados al margen de la ley en las zonas urbanas es creciente; aunado a esto, la situación de desplazamiento forzado ha afectado en mayor proporción a mujeres y menores de edad en condiciones de pobreza.

En este contexto, reportes oficiales muestran cómo en regiones fuera del conflicto, la deserción escolar es de 7,7%, mientras que para las zonas afectadas por la violencia presentan una deserción de 7,8% en zonas con grupos de autodefensas, 8,7% en zonas con grupos de guerrilla y 9,8% con presencia de los dos grupos al margen con la ley. Lo anterior requiere que se generen medidas integrales y de articulación sectorial superando las acciones reactivas y asistencialistas que aminorarán los efectos del fenómeno, pero no inciden en sus causas estructurales.

Por otra parte, es necesario destacar que la acción del Estado en materia de Educación, asociada tradicionalmente al sector educativo formal, se ha ampliado en los últimos años. Es así como se ha puesto a tono con reflexiones internacionales relacionadas con la primera infancia adelantando acciones en torno a su abordaje. En este sentido se pueden señalar las experiencias adelantadas por el ICBF y orientadas hacia la población más vulnerable.

La Presidencia de la República a través del Ministerio de la Cultura y las instancias territoriales promotoras del deporte y la recreación, ha mostrado su voluntad por implementar políticas en favor del desarrollo integral de los niños mediante el fortalecimiento de escenarios y estrategias culturales, deportivas y recreativas de diversa índole. Estas acciones requieren ampliar su aplicación y ser fortalecidas desde la perspectiva del derecho; asimismo, deben ser asumidas no como actividades particulares sino como componentes de *Planes de Acción Integral* de orden nacional, atendiendo a las necesidades e intereses de los niños y niñas en los diversos territorios del país.

9. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

Artículos 22, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39 y 49 CDN.

En el marco de Protección Integral que contemplan los postulados de respeto y cuidado para todos los niños y niñas de Colombia, se establecen *medidas especiales de protección de tipo judicial, educativo y asistencial*, orientadas a restituir los derechos vulnerados y a garantizar el acceso de estos niños, niñas y adolescentes a los bienes y servicios fundamentales.

En el contexto nacional, la situación de los niños y niñas se torna cada vez más difícil, debido al incremento de los niveles de pobreza e indigencia, situación que agudiza los problemas sociales, económicos y políticos que afectan directamente sus vidas, sus condiciones mínimas de sobrevivencia, así como el disfrute pleno del conjunto de los derechos que les son inherentes. El país se debate entre la necesidad de contar con una mayor asignación de recursos para la atención de un número creciente de niños, niñas y adolescentes que demandan medidas especiales de protección y la necesidad de controlar el déficit fiscal existente y de dar cumplimiento a las exigencias de ajuste macroeconómico.

Las situaciones de vulneración de los derechos guardan una estrecha relación con las condiciones y la calidad de vida de la población, en el entendido de que el disfrute pleno de derechos no es una recompensa al desarrollo sino una condición básica y fundamental para su realización. Frente a ello es posible afirmar que Colombia tiene graves problemas de inequidad y pobreza que sin duda se reflejan en un número importante de niños, niñas y adolescentes vinculados a situaciones de conflicto armado, desplazamiento forzado, trabajo infantil, abuso, explotación, consumo de alcohol, consumo de sustancias psicoactivas, delincuencia y, en general, a las diversas situaciones problemáticas asociadas con estos fenómenos; para su solución se requieren ingentes esfuerzos del Estado y de la sociedad en general para la formulación de políticas públicas estructurales e integrales que contribuyan a generar paralelamente desarrollo humano y crecimiento económico.

Es así como el análisis de la situación de la niñez en condiciones de vulneración y la acción estatal desarrollada durante los últimos cinco años se presenta de conformidad con el articulado de la Convención, a través de cuatro grandes grupos, a saber: niñez en situaciones de excepción, niñez en conflicto con la ley penal, niñez en situaciones de explotación y abuso y niñez perteneciente a minorías o grupos indígenas.

La situación de los niños y niñas es presentada según cada una de estas categorías, considerando el marco general que contempla leyes, normas y reglamentación, así como los planes y programas de atención y la situación en términos de los logros y limitaciones en la restitución de sus derechos.

9.1. Niñez en situaciones de excepción

9.1.1. Marco general

Leyes, normas y reglamentación que regulan la protección especial de los niños y niñas. Dadas las condiciones de conflicto y violencia que vive el país, la reglamentación para la protección de la niñez

vinculada al conflicto armado o desplazada a causa del mismo, ha sido uno de los temas de mayor desarrollo. A continuación se registran los principales avances legislativos sobre el particular:

A través de la Ley 418 de 1997, modificada en algunos aspectos mediante las leyes 548 de 1999, 642 de 2001 y 782 de 2002, y reglamentada mediante el Decreto 128 de 2003, se prohíbe la incorporación de los menores de 18 años a las filas para prestación del servicio militar.

El Decreto 489 de 1999, en relación con la atención de la población desplazada, otorgó a la Red de Solidaridad Social funciones relacionadas con la promoción y elaboración de programas de prevención del desplazamiento, el desarrollo de mecanismos y medidas orientadas a la superación de los factores que lo generan, la coordinación de la aplicación de mecanismos de asistencia legal y jurídica a la población desplazada, la gestión y adopción de programas y proyectos orientados a garantizar a esta población su integridad social, laboral, productiva y cultural, la coordinación y ejecución de medidas para posibilitar su retorno voluntario a sus lugares de origen, así como su reubicación o reasentamiento en otras zonas del país.

Ley 759 de 2002, por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonales.

La Ley 833 de 2003 aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, y actualmente se adelantan los trámites de control constitucional, previos a su ratificación.

Políticas y programas sociales. La atención a menores desvinculados del conflicto armado y a desplazados se ejecuta fundamentalmente a través de dos instituciones públicas: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Red de Solidaridad Social, que cuentan con apoyo de cooperación internacional, especialmente de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y el Programa Mundial de Alimentos, entre otros. El programa se maneja desde el nivel nacional.

En respuesta a la situación de conflicto que atraviesa el país, a partir de 1999 el Gobierno Nacional adelanta programas intersectoriales para la desvinculación de los menores del conflicto armado y su reinserción social. Su principal objetivo es apoyar el proceso de consolidación de la ruta de vida de los menores una vez están fuera del conflicto armado.

El principal instrumento del *Programa de atención a las Víctimas del Conflicto Armado* lo constituyen los hogares donde son atendidos y orientados en su proceso de inclusión social. Con respecto a este punto, en el medio institucional se manejan varias modalidades:

Hogar transitorio: en esta primera fase del programa los niños y niñas son atendidos por decisión de un juez o defensor de familia. Además se hacen las respectivas valoraciones y se definen los aspectos psicosociales que determinarán el escenario receptor donde el proceso de socialización tendrá lugar.

Centro de Atención Especializada: el objetivo es restituir los derechos vulnerados a través de la atención integral de los menores en los aspectos vocacionales, deportivos, académicos, culturales y

laborales. Los menores son valorados médica y psicológicamente para definir los primeros aspectos de su proyecto de vida y mejorar su proceso de inclusión social.

Casa juvenil: busca facilitar el proceso de socialización como tal y así favorecer la inclusión en la sociedad.

En el ámbito sociofamiliar la atención puede agruparse en dos: *Hogar Tutor*, donde los menores y jóvenes desvinculados —después de haber recibido atención en los hogares transitorios, centros de atención especializada y casas juveniles— se encuentran en condiciones de vivir en un ambiente familiar. Sin embargo, es necesario recurrir a hogares sustitutos pues no existen posibilidades de regresar a su familia de origen; y el *Reintegro familiar* es la etapa durante la cual los niños, niñas y jóvenes regresan a su hogar de origen o con otros familiares, después de un diagnóstico familiar realizado por la entidad.

Los programas de atención hacen énfasis en su integración a la vida familiar, social, cultural y productiva. El modelo de intervención institucional propende, en primera instancia, por la seguridad personal de los desvinculados y de su red familiar; en el ámbito familiar, trabaja en la identificación, búsqueda y encuentro de las familias de los niños, niñas y adolescentes con el propósito de lograr un acercamiento inicial y evaluar las condiciones para su posible reintegro. Así mismo, la orientación conceptual y metodológica se encamina hacia el fortalecimiento de redes familiares y comunitarias de apoyo en respuesta a las necesidades particulares de este grupo poblacional y este fenómeno social.

En cuanto a las familias desplazadas, la política de atención está contenida en el documento CONPES 3057 de noviembre 10 de 1999, en el cual se formula el Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado. La Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada (SNAIPD), apoya e impulsa en los ámbitos territoriales, el desarrollo de programas y proyectos orientados a mitigar el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia.

La atención de la problemática comprende proyectos de atención humanitaria, restablecimiento y prevención. Igualmente incluye acciones de emergencia en casos de desplazamientos masivos, individuales o familiares; implementación de proyectos productivos para generar estabilización socio-económica, retorno voluntario, o ambos; programas de capacitación laboral; proyectos para el mejoramiento de condiciones habitacionales e implementación de proyectos para generar fortalecimiento del arraigo y la convivencia pacífica.

9.1.2. La situación de la niñez en condiciones de excepción

Vinculados al Conflicto Armado. La vinculación de los menores de 18 años a las filas de grupos armados al margen de la ley constituye una de las situaciones que más preocupa en los ámbitos nacional e internacional. La dispersión de los sistemas de información oficial y no oficial, asociada a los altos niveles de subregistro creados por la situación de conflicto, muestran distintas estimaciones que, más que datos concretos, evidencian la gravedad de la situación.

Datos referidos por la Defensoría del Pueblo, registran alrededor de 6.000 niños vinculados a algún grupo armado.¹¹⁷ Se observa que el mayor número de niños combatientes proviene de Meta, Putumayo, Tolima, sur del Caquetá, Guaviare, Urabá antioqueño y chochoano y el sur de Bolívar.

Los grupos armados al margen de la ley (guerrilla, paramilitares y narcotraficantes) reclutan niños y niñas quienes en su mayoría provienen del área rural. La existencia de desempleo, violencia intrafamiliar y ausencia de oportunidades de desarrollo promueve su ingreso a un grupo armado, donde buscan una oportunidad de escalamiento social para ellos y oportunidades para sus familias.

De acuerdo con las cifras reportadas por el ICBF, se recibieron en centros de atención especializados, entre 1999 y 2003, un total de 1426 niños desvinculados de los grupos armados por entrega voluntaria o captura y en el 2003 de 726 atendidos. En este sentido, se trabaja en un plan de contingencia que posibilite la atención oportuna e inmediata en casos de entregas masivas.

Dentro de la política de Seguridad Democrática, el Gobierno nacional establece como principios rectores la promoción y la restitución de los derechos humanos de los niños y niñas y el desarrollo de una cultura de respeto de los mismos. Por lo tanto, a nivel nacional se han definido iniciativas que den respuesta a problemáticas como la *Niñez desvinculada del conflicto*, que busca ofrecer a los niños perspectivas y modelos de vida diferentes a los relacionados con el conflicto, sustraerlos del mismo y enseñarles alternativas de vida que sean coherentes con la cultura de paz.

De igual forma se propone colaborar en el desarrollo de sus capacidades laborales, vocacionales y afectivas, promover el trabajo interinstitucional entre las entidades responsables de los diferentes niveles territoriales y garantizar el compromiso del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el diseño e implementación de los diferentes programas y la prestación de los servicios de salud, acceso a la educación y alimentación de los menores desvinculados, especialmente en zonas donde se dé la presencia significativa de los grupos armados al margen de la ley.

El programa inició en el año 1999 con la atención a 10 jóvenes, en el año 2000 se atendieron 100, en el 2001, 196, en el 2002, 394, y en el 2003, 726 niños y niñas desvinculados. Del total de jóvenes atendidos el 72,8% son de sexo masculino y el 27,2% de sexo femenino. El 62,4% de los jóvenes atendidos procede de las FARC, el 15,3% del ELN, el 17,6 de las AUC, el 1,8% de otros grupos (ERG, EPL, ERP, Milicias populares) y el 2,7% sin contacto. Por entrega voluntaria se ha atendido el 68%, capturados el 26% y por entrega negociada el 6%.

Del total de menores atendidos el 52,2% ha cursado la primaria completa o parte de ella, el 24,9% el bachillerato o parte de él, el 8% no tiene escolaridad y del 14,7% no se tiene la información.

Para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto se cuenta con 5 hogares transitorios, con 135 cupos; 15 centros de atención integral, con 396 cupos; 5 casas juveniles con 116 cupos y 100 cupos de la red de protección, incluyendo los hogares tutores. Estas instituciones se encuentran ubicadas en las Regionales de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Risaralda y Meta.

¹¹⁷ Defensoría del Pueblo. *Boletín Informativo*. Bogotá 2002 - UNICEF. *Informe Mundial de Infancia*. 2002.

La atención de la niñez desvinculada del conflicto armado es un tema prioritario para el país que demanda, cada vez más, un mayor desarrollo de acciones por parte del SNBF y la cooperación internacional en las áreas de educación, alimentación, nutrición, uso del tiempo libre, fortalecimiento del tejido social y la vida comunitaria en zonas urbanas y rurales de alto riesgo de reclutamiento, así como el fortalecimiento institucional del ICBF a nivel nacional, regional y zonal.

Paralelamente se está trabajando en el diseño de un sistema de evaluación y monitoreo y, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, en la formulación de una política de cobertura educativa para los menores a nivel nacional. Junto con el Ministerio de la Protección Social se trabaja en la atención prioritaria en salud y su vinculación a proyectos de preparación para la vida social y productiva.

En relación con el tema, es pertinente enunciar que el Estado Colombiano en el marco de la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja realizada en diciembre de 2003, registró la promesa de “Rehabilitar los Niños combatientes reclutados forzosamente”, para cuyo cumplimiento se adelantan las acciones pertinentes por parte de entidades como la Vicepresidencia de la República, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Desplazados por la violencia. La violencia que vive Colombia tiene graves repercusiones económicas, sociales y de seguridad en todas las regiones del país, contribuyendo a incrementar las situaciones de desplazamiento que, en la actualidad, constituyen un problema nacional que abarca diversos sectores de población y áreas geográficas. El conflicto armado en los territorios ha afectado principalmente a población del área rural, obligándola al éxodo en búsqueda de refugio y protección en los cascos urbanos.

Condiciones asociadas al éxodo de las familias, como su temor a ser identificadas como desplazadas y su constante movilidad, dificulta el desarrollo de sistemas de información, razón por la cual existen diversas estimaciones sobre el fenómeno. Así, considerando esta situación, desde el año 2001 a través de la Red de Solidaridad Social se puso en marcha el Sistema Único de Registro de la Población Desplazada (SUR), cuyo objetivo fundamental es identificar a la población desplazada por el conflicto interno mediante la declaración frente a autoridades competentes y el mantenimiento de un registro actualizado sobre sus características poblacionales y sobre la atención de emergencia. El SUR ha registrado 1.056.008 personas en el 2002 y 1.243.581 en el 2003.¹¹⁸ Estas cifras corresponden a 400.000 hogares colombianos registrados en situación de desplazamiento, incluidos desplazamientos individuales y masivos.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES afirma que existen en el país, desde 1985, 2.900.000 desplazados.¹¹⁹

El Sistema Único de Registro (SUR) muestra que más del 70% de los desplazados son mujeres y niños en precarias condiciones, que llegan a las ciudades agudizando las problemáticas sociales de las mismas. De los menores de edad 187.755 son niños y 182.248 niñas, para un total de 370.003 menores de 18 años desplazados. Este grupo de población conforma uno de los de mayor vulnerabilidad dado el

¹¹⁸ Red de Solidaridad Social. *Informe Planeación Sistema Único de Registro (SUR)*. Bogotá, 2004.

¹¹⁹ CODHES. *Informe ejecutivo*. Bogotá, 2003.

impacto del desplazamiento sobre su situación emocional y afectiva, las relaciones familiares, la desescolarización, la pérdida de redes con sus padres, inseguridad alimentaria, desnutrición y exposición a enfermedades contagiosas e infecciosas.

De los 1.098 municipios, 1.023 son expulsores de población y 899, a su vez, son receptores de población desplazada, lo que genera desequilibrios importantes en la organización y planeación municipal. La siguiente tabla muestra la situación de desplazamiento en el periodo.¹²⁰

La población desplazada acude, inicialmente, a familiares y amigos o a programas de atención en búsqueda de albergue y alimentación, hasta que encuentren un espacio donde establecer su propia vivienda. Las principales necesidades de esta población pueden señalarse, en su orden, así: alimentación 78,5%, trabajo 63,5%, alojamiento 55,9% y salud 52,4%.¹²¹ La atención de esta problemática se realiza a través de tres grandes estrategias: emergencia, restablecimiento y retorno.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Red de Solidaridad Social, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y el Programa Mundial de Alimentos, han suscrito un Convenio por un valor de \$130 millones de pesos cuyo propósito principal es dar apoyo de emergencia a la población desplazada por la violencia en Colombia: a través de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPRS) se han atendido 375.000 personas hasta el 2002.

Durante el 2002 la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPRS), amplió la gama de programas ofrecidos por el Programa Mundial de Alimentos a la población desplazada, trabajó en una nueva modalidad con las cocinas comunitarias, en especial en las zonas urbanas con altas concentraciones de población desplazada y atendió en forma intensiva a la demanda creciente de asistencia alimentaria para niños y niñas preescolares y madres en condiciones de desnutrición. El 53% de la asistencia fue dirigida a la capacitación, construcción de obras y actividades agropecuarias en la modalidad de alimentos a cambio de trabajo.¹²² Entre el 2002 y el 2003 se apoyaron un total de 345 proyectos de alimentos como apoyo a las familias en esta situación en 13 departamentos: se entregaron 2.202.640 raciones de alimentos a grupos familiares atendiendo a 153.000 personas.

De acuerdo con planes diseñados entre el ICBF, otras instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, se ha brindado atención oportuna en los lugares donde se han presentado desplazamientos masivos como Arauca, Caldas y Huila.

El actual gobierno ha implementado un sistema de ayuda humanitaria y restablecimiento integral de los derechos de los niños y niñas, teniendo en cuenta criterios psicológicos, sociales, culturales, laborales, económicos y políticos. Una herramienta importante en esta labor son las 29 *unidades móviles*,¹²³ localizadas en 23 departamentos de alto riesgo por sus altos índices de violencia y los centros zonales encargados de la atención alimentaria y psicosocial en 155 municipios, con los cuales se han atendido a 25.202 familias.

¹²⁰ RSS. *Informe Derecho a la protección integral en caso de ser refugiado o desplazado*. Bogotá, 2002.

¹²¹ Ibid. RSS. p. 4

¹²² Programa Mundial de Alimentos. *Informe Anual 2002*. Bogotá, 2002.

¹²³ [Las Unidades móviles se encargan de asistir a la población brindando atención psicosocial, seguridad alimentaria, gestión cultural y educativa y gestión con instituciones locales y comunidades.](#)

Estas unidades trabajan cinco componentes: atención psicosocial, seguridad alimentaria, gestión cultural y educativa, gestión con instituciones locales y comunidades, atención directa e integral a las víctimas de la violencia en los lugares en donde hay baja oferta institucional, donde se presentan emergencias y donde hay población víctima que lo requiera. Además, han demostrado cohesionar con fortaleza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAPD).

Los recursos invertidos por el ICBF para enfrentar la situación de niños y niñas desplazados en Colombia hasta septiembre de 2003 fueron \$2.863 millones de pesos.

Así mismo, se adelantan las siguientes acciones:

- Atención diferencial a población indígena (se está trabajando una directriz de atención).
- Atención psicosocial prioritaria a niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes, huérfanos, en consonancia con el acuerdo pactado con la Red de Solidaridad Social.
- Apoyo alimentario a desplazamientos masivos en zonas de frontera en el momento de presentarse su repatriación, en coordinación con RSS y ACNUR y la aplicación de las valoraciones necesarias de acuerdo con los programas que tiene ICBF para la atención a la población infantil.

Durante el segundo semestre del 2002 el gobierno enfocó sus acciones hacia el retorno, e inició el desarrollo de una estrategia de recuperación del país a través de las llamadas zonas de rehabilitación, propiciando la concentración de los programas y de las agencias. Las primeras zonas de rehabilitación se establecieron en 7 regiones, cubriendo 14 de los 32 departamentos.

De acuerdo con las políticas nacionales establecidas, las diferentes entidades sectoriales en salud, educación y bienestar en el ámbito municipal atienden de manera prioritaria, a través de sus programas regulares de salud, nutrición, educación y atención preescolar a niños, niñas y adolescentes provenientes de familias desplazadas.

En el caso del Ministerio de Educación, conforme a la Ley 387 de 1997, el Decreto 2562 de noviembre de 2001, el Documento CONPES 3057 de 1999 y la Sentencia SU – 1150 de 2000, coordina con las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, la adopción de programas educativos especiales de educación básica y media para la población desplazada.

En este sentido, las Secretarías de Educación ofrecen el servicio educativo a las niñas y niños desplazados en sus instituciones educativas, en cualquier momento del año y en el grado que corresponda a su edad y nivel académico.

Esto significa que las instituciones educativas de carácter público están en la obligación de matricular a las niñas y niños desplazados sin exigirles la presentación de documentos, expedir las certificaciones académicas correspondientes y eximir del pago de los costos educativos (matrícula y pensión).

9.2. Niñez en situaciones de conflicto con la ley

9.2.1. Marco general

Leyes, normas y reglamentaciones. El gobierno nacional ha presentado proyectos de reforma del Código del Menor, como se mencionó en el segundo capítulo de este informe. Sin embargo, el Código del Menor vigente contempla, entre otros aspectos, en su título V, todo lo relacionado con los menores autores o partícipes de una infracción penal. En Colombia los menores de 18 años son considerados penalmente inimputables y se configura un procedimiento especial para su protección.

En la nueva propuesta del gobierno nacional en relación con el menor infractor se busca la incorporación de un régimen de responsabilidad penal juvenil, que implica una revalorización del concepto de la niñez como sujeto de derecho y el mejoramiento de las garantías procesales a los menores. Este tema es considerado uno de los más controvertidos de la propuesta legislativa, siendo de fuerte debate los siguientes aspectos: El sistema de justicia a aplicar, la reglamentación de la edad mínima para responsabilizar penalmente a los menores de edad, y la inimputabilidad y la condición inherente de titulares de derechos, entre otros.

En este marco de discusión, el reto se orienta a trascender el esquema de un sistema de justicia tutelar hacia un sistema de justicia restaurativa; el tomar distancia de modelos acusatorios y modelos penales de adultos aplicados a los menores, eligiendo la promoción de procesos pedagógicos de carácter integral con fuertes componentes preventivo, restaurativo y de protección especial. Lo que implica la búsqueda de medidas alternativas que contemplen entre otras, medidas comunitarias.

Y por último, la consideración de esquemas de justicia viables acordes con la capacidad institucional y un alto grado de corresponsabilidad, lo que implica la ineludible consideración de la tríada de atención: los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley; las víctimas de la infracción y la sociedad en su responsabilidad ética y reparadora.

Planes y programas para la niñez en situación de conflicto con la ley penal. El Código del Menor, así como los servicios prestados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tienen la finalidad de proteger, reeducar y brindar atención integral a aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley, de tal manera que se restituya y garantice el pleno ejercicio de sus derechos.

Los planes y programas formulados para la atención a esta población giran en torno a la administración de la justicia aplicando la legislación vigente. Cabe señalar que en estos programas de atención la medida de ubicación institucional obedece a la necesidad de ejercer mayor control, debido a la reincidencia en la infracción o al incumplimiento de la medida impuesta, o por gravedad de la falta cometida y encontrarse, tanto su vida como su integridad personal, gravemente amenazada. Esta opción es considerada como último recurso y es definida por la autoridad competente, esto es, el Juez de Menores o Promiscuo de Familia, para los casos de adolescentes entre 12 y 18 años en conflicto con la ley por infracción penal, o el Defensor de Familia para los casos de niños, niñas y adolescentes que hayan cometido contravención y de aquellos menores de 12 años que hayan cometido infracción.

El programa de atención se brinda a través de un proyecto pedagógico para la atención integral al menor infractor o contraventor, que contempla, además, la atención especializada en los casos que así

lo ameriten. Comprende servicios referidos a centros de recepción, servicio provisional inmediato y de recibimiento permanente, en los que se realiza un pre-diagnóstico de la situación y requiere vigilancia especial por ser de carácter cerrado. El centro de observación tiene por objeto profundizar en el diagnóstico integral, con el fin de proporcionar al juez conceptos que permitan tomar la medida más acertada para cada caso. El centro cerrado implica la atención integral de reeducación, la ubicación determinada por el juez con fines de tratamiento y mayor control, cuando la situación lo amerite.

Complementariamente a estos servicios se encuentran los centros semicerrados y residencias de egreso, que apoyan la labor formativa de resocialización y reeducación de los menores.

9.2.2. Situación de la niñez en conflicto con la ley penal

La niñez en situación de conflicto con la ley penal es un fenómeno creciente en el país, considerando el número de procesos judiciales, los tipos de delito y los servicios de atención durante el periodo 1998-2002. En la siguiente tabla se describe esta situación:

Tabla 29
Procesos atendidos

1998	25.765
1999	30.116
2000	31.354
2001	32.763
2002	35.799

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa Unidad de Desarrollo Social Estadístico

Los procesos relacionados con menores en conflicto con la ley aumentaron en un 38% durante este periodo, esto corresponde a 10.038 procesos, pasando de 25.765 en 1998, a 35.799 en el 2002. El mayor impacto de crecimiento se observa en los años 1998 y 1999 con un 17%, seguido por el de 1999 y 2002 con un 9%.

Reportes oficiales de la Policía Nacional refieren un promedio anual de capturas de 6.481 y de 7.960 contraventores.¹²⁴ La tendencia de capturas presenta un incremento significativo pasando de 18.784 capturas de menores en 1998 a 21.427 en el 2002 y 24374 en el 2003.

El aumento en las cifras entre 2001 y 2002 puede obedecer a la entrada en vigencia del nuevo Código Penal y los nuevos procedimientos penales (leyes 599 y 600 de 2000) a partir del 24 de julio de 2001, donde algunas contravenciones se elevan a delitos, y no se tipifican las contravenciones de manera expresa, aumentando la intervención judicial en los casos de menores. Cabe señalar que la participación real de los menores de edad en el fenómeno de criminalidad general del país es del 7.8%.

La infracción constituye, fundamentalmente, un fenómeno urbano. Los datos evidencian que el fenómeno continúa presentándose con más fuerza en las grandes ciudades, Bogotá, Medellín y Cali, y que éstas metrópolis afectan el comportamiento del fenómeno en su región (Cundinamarca, Antioquia y Valle).

¹²⁴ Citado por Defensoría del Pueblo. Boletín No. 6. Bogotá. 2000. p.8.

Eliminado:

En relación con el tipo de delitos se observa que en el quinquenio el más alto porcentaje de las infracciones lo tiene el hurto (57,5%), seguido a distancia por las lesiones personales (20,2%), los delitos contra la administración pública y contra la libertad y el pudor sexual con un (5,9%).

Tabla 30
Municipios con mayor número de jóvenes con conflicto con la Ley

Municipio o sección del país	1.998	1999	2000	2001	2002	%
Bogotá	3.207	5.039	5.323	5.843	6.475	20,60%
Medellín	4.106	4.963	5.146	4.780	4.960	15,80%
C/marca	176	1.545	1.983	2.616	2.389	7,60%
Cali	1.841	2.592	2.228	2.058	2.121	6,80%
B/manga	1.195	1.199	1.187	1.716	2.065	6,60%
Villavicencio	541	635	714	705	1.599	5,10%
Ibagué	1.061	1.067	1.198	1.307	1.591	5,10%
Manizales	1.839	1.464	1.574	1.520	1.530	4,90%
Antioquia	975	1.112	1.043	1.245	1.392	4,40%
Buga	757	1.024	1.214	1.253	1.171	3,70%
Armenia	574	453	450	714	1.125	3,60%
Neiva	1.020	1.320	1.031	1.007	1.045	3,30%
Popayán	758	788	814	884	935	3,00%
Pasto	621	876	855	886	881	2,80%
Cartagena	538	553	727	809	754	2,40%
B/quilla	594	569	535	527	724	2,30%
Pereira	1.122	823	977	1.007	662	2,10%
Otras secciones		4.094	4.355	3.886	4.380	13,90%
TOTAL	20.925	26.022	26.999	28.877	31.419	100%

Estudios realizados¹²⁵ sobre el tema señalan que el 99% de los niños infractores institucionalizados pertenecen a estratos socio-económicos bajos o de extrema pobreza y hogares con un alto porcentaje de jefatura femenina (31%).¹²⁶ Otros de los aspectos comúnmente encontrados, son el alto índice de deserción escolar (48%), el alto índice de consumo de sustancias psicoactivas y la articulación a redes delincuenciales de mayores. La caracterización de los niños, niñas y adolescentes infractores tiene como elemento común en su historia, la presencia de factores de exclusión familiar, escolar y laboral. Por ende, la comprensión de este fenómeno implica el reconocimiento de procesos sociales generadores de la problemática, lejos de lecturas que asuman el conflicto con la ley como un hecho individual aislado.

Es de anotar que el país ha realizado esfuerzos orientados a mejorar la atención de los menores infractores incrementando el número de juzgados, pasando de 21, en 1.995, a 49 en el 2002. En la actualidad los juzgados de menores tienen cubrimiento en 21 Distritos Judiciales y en todo el territorio nacional son apoyados por los juzgados de familia y los juzgados promiscuos.

La atención a los infractores se realiza mediante medidas de amonestación, orientación en reglas de conducta y libertad asistida a través de servicios en el Medio Familiar que contempla en semi internado

¹²⁵ Op. Cit., Defensoría del Pueblo. p.9.

¹²⁶ PROFAMILIA. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000*. Bogotá. 2000.

en proceso de reinserción una cobertura de 67 menores atendidos, en intervención de apoyo(libertad asistida) a 5011 y la atención a menores contraventores a 156, en el 2002.

A través del Medio Institucional con servicios especializados de recepción, observación y reeducación (cerrados, semicerrados y residencias de egreso), orientados a la atención, tratamiento y formación integral al menor en su proceso de reinserción a la familia y la comunidad a un total de 15.318 niños, niñas y adolescentes atendidos en el mismo año. En total fueron 20.562 los niños, niñas y adolescentes atendidos por situación de conflicto con la ley al final del quinquenio.

De acuerdo con las medidas decretadas por los juzgados y aplicadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, aproximadamente el 32% de los menores son privados de la libertad y ubicados en centros de reeducación, el 48% en programas de libertad asistida, y al 20% restante se les aplican otras medidas que contribuyan a su rehabilitación.

La cobertura en servicios del medio institucional presenta algunas variaciones significativas, especialmente en recepción ha disminuido en 3.221 usuarios, mientras ha aumentado la atención en el medio cerrado, pasando de 704 en 1998, a 1.149 usuarios en el 2002. A pesar de los esfuerzos estatales por aumentar las medidas alternativas de atención, dadas las historias de vida y las condiciones socio-económicas de los menores y sus familias, asociadas a la gravedad de los delitos, se mantiene la tendencia al internamiento.

Tabla 31
Cobertura de atención ICBF – Niños y niños en conflicto con la Ley – Medio Institucional

Tipos de centros de atención	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	Variación %
Recepción	13.218	15.055	13.526	11.812	9.997	-24,40%
Observación	3.684	1.818	1.757	3.272	3.131	-15,00%
Cerrados	704	778	785	831	1.149	63,20%
Semicerrados	1.000	1.248	926	785	1.012	1,20%
Residencias de egreso	151	104	67	105	29	80,70%
Total	18.757	19.003	17.061	16.805	15.318	

Otro fenómeno asociado a esta problemática es el nivel de reincidencia, que alcanza en varios departamentos del país hasta un 25%. Sin embargo, esta información puede estar subestimada, debido a que la información al respecto es insuficiente y a la dificultad de los juzgados e instituciones para identificar al reincidente. Se suma al problema la lectura hecha a la reincidencia institucional y la dificultad para conocer la reincidencia en la actividad delictiva, es decir, la reincidencia comportamental real. Unido a esto, se presenta la situación de los “evasores” que son nuevamente remitidos al juzgado y aparecen como reincidentes. Este panorama pone en evidencia la dificultad para realizar una adecuada cuantificación de este fenómeno asociado.

Dada su repercusión en materia de derechos humanos y convivencia ciudadana, la problemática de niñez en conflicto con la ley continúa siendo uno de los temas de mayor preocupación, debido a su tendencia creciente y a los limitados avances en la acción estatal.

En tal sentido, el país ha realizado acciones tendientes a mejorar los procesos y los servicios de atención a través del desarrollo de un proyecto institucional que compromete a los prestadores del

servicio con la implementación de modelos de autoevaluación y el fortalecimiento institucional en el marco de la Protección Integral.

No obstante los avances logrados en esta materia, existen importantes debilidades operativas, entre ellas la insuficiencia de personal para el desarrollo del proceso legal (jueces, defensores, apoderados de oficio y equipo psicosocial de apoyo), la insuficiencia en la oferta de servicios, la concentración de la oferta en las principales ciudades, las dificultades para la coordinación y concurrencia de las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, los débiles sistemas de información, seguimiento y evaluación, entre otras.

Aunado a ello, se reconoce la debilidad en programas preventivos y postinstitucionales, la insuficiente atención a fenómenos asociados como la drogadicción, el escaso trabajo con la familia, ligado a la dificultad de su ubicación y a enfoques centrados en el “niño o niña en situación” (y no en contexto), la falta de oportunidades y condiciones de soporte social, que faciliten una adaptación al medio.

La magnitud del problema desborda la capacidad de atención. Ésta se centra en procesos de judicialización e intervención, dando menor prioridad a procesos formativos y preventivos. Se requiere el fortalecimiento de la coordinación y concurrencia de las diferentes entidades del Estado que por mandato constitucional tienen la responsabilidad de proteger y atender a la niñez.

Actualmente el gobierno colombiano realiza esfuerzos por reorientar los lineamientos técnicos de atención, fortalecer los procesos de evaluación y supervisión de programas y servicios, buscando mejorar su calidad, impulsar y construir participativamente enfoques de atención integral y de contexto orientados a generar medidas alternativas y condiciones mínimas de garantía de derechos a la niñez en esta situación. En este sentido ha sido esencial la reflexión sobre el sistema judicial juvenil y la gestión territorial en el marco de una política pública.

9.3. Niñez en situaciones de explotación y abuso

9.3.1. Marco general

Leyes, normas y reglamentación. En materia de situaciones de abuso y explotación el legislador, durante este quinquenio, ha centrado su atención en la expedición de normas dirigidas a la erradicación del trabajo infantil, la protección del menor trabajador y la protección de la niñez abusada y explotada sexualmente.

Es importante mencionar la ratificación de los siguientes instrumentos internacionales: El Protocolo Adicional a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, que entró en vigor para Colombia a partir del 11 de diciembre de 2003 y la ratificación del Convenio N° 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, que entró en vigencia para Colombia a partir del 2 de febrero de 2002.

Así mismo, entre los avances legislativos de este periodo, respecto a la situación de los niños en situación de explotación y abuso, figuran:

Ley 470 de 1998, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, realizada en México D.F., el 18 de marzo de 1994.

Ley 679 de 2001, por medio de la cual se expide un Estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.

Ley 704 de 2001, por medio de la cual se aprueba el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la 87ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 17 de junio de 1999; actualmente se surten los trámites constitucionales correspondientes para su ratificación.

Ley 747 de 2002, por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de trata y tráfico de personas y se reactivó el Comité de Lucha contra el Tráfico de Niños, Niñas y Mujeres, liderado por el Ministerio del Interior y de Justicia, en la búsqueda de estrategias nacionales que desarrollen las líneas de prevención y atención a víctimas, así como el fortalecimiento de la acción de autoridades de investigación y judicialización de las redes dedicadas a este delito.

Ley 782 de 2002, que en sus artículos 13 y 14 determina formas de trabajo infantil protegido para mayores de 16 años.

Decreto 933 de 2003, que reglamenta el funcionamiento del contrato de aprendizaje.

Ley 800 de 2003, por medio de la cual se aprueban la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000.

Todas estas normas están orientadas a desarrollar una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños, niñas y adolescentes, eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo, prohíba y elimine las peores formas de trabajo infantil para todos los menores de 18 años, definidas éstas como todas las que afecten su desarrollo físico, psíquico y moral, incluida la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.

Planes y programas para la niñez en situaciones de abuso y explotación. En concordancia con las prioridades del gobierno para la protección de los menores en situación de abuso y explotación económica, laboral y sexual, se formularon las siguientes políticas, planes y programas.

Trabajo Infantil. El país viene desarrollando desde 1995 planes de acción para la erradicación del trabajo infantil y el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas que trabajan. A través del plan 1995-1998, se realizaron acciones para sensibilizar a la población frente al tema y posicionar el problema en la agenda pública, mediante investigaciones sobre su magnitud. Durante el periodo 2000-

2002, se desarrolló el segundo plan a través del cual se implementaron estrategias orientadas a lograr una transformación cultural, desarrollar políticas públicas intersectoriales, crear un subsistema nacional de información y brindar atención directa a los menores trabajadores.

Finalizando el 2003 se ha presentado el Tercer Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, formulado desde una perspectiva descentralizada que busca generar una mayor participación de los actores sociales territoriales.

Abuso y explotación sexual. La política en esta materia se orienta a la promoción, prevención y atención del fenómeno tanto del abuso sexual como de explotación sexual. Esta decisión política se traduce en la prestación de servicios de atención integral y ambulatoria que, entre otras, se brinda a través de equipos profesionales de centros zonales del ICBF y de operadores como las ONG's especializadas, que desarrollan una intervención dirigida a la modificación de estilos de vida y superación de la situación. El modelo de intervención contempla la elaboración de pre-diagnósticos, planes de atención individual y familiar enmarcados en el proyecto de vida de los niños atendidos e incluye el aprendizaje de destrezas, conocimientos, actitudes y valores acordes con los intereses y expectativas de cada uno de ellos.

9.3.2. La situación de la niñez en condiciones de explotación y abuso

Trabajo Infantil. La información sobre los niños, niñas y adolescentes víctimas de la explotación económica y del desempeño de cualquier trabajo, hace referencia al concepto amplio de la actividad laboral y se encuentra recogida en la encuesta de caracterización de la población entre 5 y 17 años en Colombia, adelantada en noviembre de 2001 por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) y por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) Colombia, así como en las encuestas de Niñez y Adolescencia de 1996 y de Calidad de Vida de 1997.

En la Encuesta de Calidad de Vida, de manera regular, aparece un módulo de trabajo infantil con el fin de mantener actualizada la caracterización de la situación y medir el efecto de las intervenciones.*

La encuesta sobre caracterización de la población entre 5 y 17 años en el país reportó un total de 1.568.000 niños, niñas y jóvenes que ejercían una ocupación, remunerada o no, en la producción de bienes y servicios del mercado, dato que señala la gravedad del fenómeno de vinculación laboral de niños, niñas y jóvenes en el nivel nacional. Igualmente se registran 184.000 niños, niñas y jóvenes que informaron estar buscando empleo, que sumados a los que se encontraban trabajando, totalizan 1.752.000 personas entre 5 y 17 años, directamente relacionados con el mercado laboral.

En cuanto a los rangos de edad predominan, en un 29,9% los niños y niñas entre 15 y 17 años que trabajan, seguidos por el 19% de 12 a 14 años, el 12,1% de los de 10 a 11 años y por un 5,1% de niños entre 5 y 9 años. Las regiones con más altos índices de trabajo infantil son la región pacífica, con un 18,5%, la oriental con 16,4%, la central con 15,6%, la atlántica con 13,8% y la ciudad de Bogotá con un 14,5%.

* La Encuesta de Calidad de Vida 2003; OIT – IPEC. Incluido el Módulo de Trabajo Infantil que está por terminarse este año 2003.

En cuanto a las horas trabajadas a la semana, el 61% trabaja menos de 24 horas, el 23,2% de 25 a 48 horas y 15,7% más de 48 horas. El 10% son trabajadores independientes, el 35% obreros, el 12% ayudantes sin remuneración, el 19% trabajan con sus familias sin remuneración y el 4% son trabajadores domésticos. En cuanto a la remuneración las cifras son las siguientes: no recibe ninguna el 52%, el 26% recibe hasta la cuarta parte del salario mínimo legal mensual, el 16% hasta la mitad del salario mínimo mensual y sólo el 1% recibe remuneración similar al salario mínimo. Los principales empleadores son los padres en un 49,9%, otros familiares en un 16,3%, otras personas no familiares en un 23,8% y los niños y niñas independientes en un 10%.

Tabla 32
Ramas laborales en las que predomina la participación de los niños y niñas

Ramas laborales	Agricultura	Comercio	Industria	Servicios	Otras ramas
Niños	31,5%	20,7%	7,9%	4,3%	5,5%
Niñas	36,4%	32,7%	12,5%	11,7%	6,1%

Con respecto la escolaridad de los niños y niñas que trabajan, la encuesta DANE mostró que de quienes estudian, el 10,8% ejecuta algún trabajo y que de quienes trabajan, el 35,9% no estudian

Entre las razones que motivan el trabajo se encuentran aquellas referidas al “deber de participar en el trabajo de la familia” un 28,9%; el deseo de tener su propio dinero 27,5%; el “deber de ayudar a la familia” un 16,1%; la concepción de que el trabajo los hace honrados un 1,4%; y otras razones, un 16,1%.

Tabla 33
Peores formas de trabajo infantil en Colombia

Actividad	Cantidad	Fuente
Conflicto armado	6.000	Defensoría del Pueblo
Explotación sexual	25.000	Defensoría del Pueblo
Trabajo doméstico	323.000	UNICEF
Minería	200.000	MINERCOL
Construcción	33.428	DANE
Industria	195.892	DANE
Cultivos ilícitos	200.000	Defensoría del Pueblo
Comercio	187.744	DANE

Son muchas las causas asociadas al trabajo infantil, algunas de ellas relacionadas con factores culturales e imaginarios sobre la importancia del trabajo en la formación de los niños, otras relacionadas con factores sociales y económicos que justifican el trabajo como respuesta a necesidades de sobrevivencia, o a la defensa de situaciones de maltrato, abandono, entre otros.

El trabajo tiene graves consecuencias sobre la escolaridad de los niños y niñas y se asocia con altos niveles de deserción, bajo rendimiento, inasistencia escolar o analfabetismo en algunos casos. En relación con el tema algunos estudios afirman¹²⁷ que aproximadamente el 30% de los adolescentes mayores de 14 años que combinan estudio y trabajo, abandonan definitivamente la formación escolar.

¹²⁷ DANE. *Encuesta de Calidad de Vida 1997*. Bogotá, 2007.

En el caso de las niñas que laboran como trabajadoras domésticas, se indica que ellas presentan un retraso escolar de hasta 5 años.

Otras consecuencias se asocian con problemas físicos y de salud, introducción temprana a prácticas que no están acordes con su edad, tales como el consumo de alcohol o la maternidad prematura.

Teniendo en cuenta la magnitud del problema, la acción estatal se ha orientado a consolidar planes de acción nacionales y territoriales para la erradicación del trabajo infantil a través del desarrollo de estrategias relacionadas con investigación, transformación cultural e intervención directa para el mejoramiento de la calidad de vida de los menores trabajadores, acción soportada en la base de un trabajo interinstitucional con organizaciones internacionales como OIM-IPEC y organizaciones nacionales gubernamentales y no gubernamentales. Por su parte el ICBF a través de sus servicios de externado, atendió a 1.414 niños y niñas en situación de explotación laboral en el 2002.

Niñez en situación de explotación y abuso sexual. Las situaciones de abuso y de explotación sexual de niños y niñas son considerados uno de los problemas más críticos en los países latinoamericanos por el incremento de los casos, la gravedad de sus consecuencias para la dignidad e integridad física y psicológica de los menores y por la estrecha relación con la existencia de redes de tráfico internacional que trascienden la capacidad de control y regulación de los países.

En relación con los casos de abuso sexual a menores, las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal en el año 2002 reportan un total de 14.421 dictámenes, marcando un crecimiento del 0,8% en relación con el año inmediatamente anterior. Del total de casos el 26% se presentan en la ciudad de Bogotá, mientras que el 74% corresponde a otras regiones del país.

De igual manera, los datos del ICBF señalan que entre el 2001 y el 2002 hubo un incremento del 20% en el ingreso de menores a programas de protección a víctimas de delitos sexuales, alcanzando un total de 3.748 niños, niñas y adolescentes atendidos en este periodo.

En cuanto a la explotación sexual de los menores, entendida como su utilización en actividades sexuales a cambio de remuneración o cualquier otra retribución, tales como la pornografía, el turismo sexual, tráfico, secuestro, venta y trata con fines de explotación sexual, el panorama nacional es preocupante, aunque no existen cifras oficiales que permitan calcular las víctimas; la situación se agrava debido a fenómenos crecientes como el conflicto armado y el desplazamiento forzado, que generan para las familias, y especialmente para los menores que los padecen, situaciones de alta vulnerabilidad para la protección de sus derechos.

En conformidad con el alto número de casos reportados por abuso y explotación sexual en el país y en el marco de la *Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar "Haz Paz"*, en asocio con los diferentes actores involucrados, se viene adelantando, desde febrero del año 2000, una propuesta orientada al "Diseño e implementación de Modelos de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales", cuyo objetivo fundamental es el restablecimiento de sus derechos, a través de la intervención de los diversos sectores sociales: justicia, educación, salud y protección. Se avanzó en la estrategia de expansión de esta propuesta para la prevención y atención de las víctimas de este tipo de delitos, mediante la capacitación de servidores públicos y prestadores de servicios de bienestar, especialmente en las zonas de mayor vulnerabilidad.

Durante este periodo el tema de la violencia sexual se situó como un asunto de derechos humanos dentro de la agenda pública. Así mismo se impulsó una propuesta de trabajo conjunta, coordinada, intersectorial e interdisciplinaria, para desarrollar procesos de atención integral a las víctimas de violencia sexual y conseguir, en la opinión pública, un nivel importante de sensibilidad sobre el tema, traducido en un aumento del 50% en las denuncias a nivel nacional.

Otra problemática asociada con el abuso y explotación de menores es la situación de *los niños y niñas habitantes de la calle y consumidores de sustancias psicoactivas*. Aunque su caracterización es compleja en razón de las múltiples causas que la motivan y de sus diversas manifestaciones en las distintas regiones del país, el Estado colombiano adelanta acciones orientadas a investigar e intervenir dichos fenómenos. A pesar de que no existen cifras nacionales oficiales, algunos estudios locales realizados en Bogotá,¹²⁸ ciudad con mayor incidencia de esta problemática, permiten una aproximación a la dimensión del fenómeno.

La encuesta censal en Bogotá reportó 10.477 habitantes de la calle, de los cuales 1.786 no suministraron información (17%). Del total de personas encuestadas el 82,1% son hombres y el 17,7% mujeres, patrón similar al encontrado en 1999. De este total el 26,7% son menores de edad.

Tabla 34
Habitantes de la Calle – Bogotá, 2001

Grupos de edad (años)	Población	%
Menores de 7	297	2,8
De 8 a 11	216	2,1
De 12 a 16	826	7,9
De 17 a 21	1.457	1,9
De 22 a 27	1.743	16,6
De 28 a 39	2.802	26,7
Mayores de 40	3.124	29,8
No informa	12	0,1
Total	10.477	100,0

Fuente: Censo DANE – IDIPRON

El nivel educativo de esta población es bajo: cerca del 50% tiene algún grado de primaria y sólo el 2,5% superó los estudios secundarios. En cuanto a su ocupación, las actividades más frecuentes son la mendicidad y el reciclaje; además se identifica en estos pobladores una profunda fractura de la familia asociada a un fuerte sentimiento de desamparo.

Esta problemática de la ciudad capital se atiende, fundamentalmente, de tres formas dependientes de la edad y la entidad responsable.¹²⁹ Los menores de 7 años son atendidos principalmente por el ICBF, los de 9 a 22 por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON). El modelo de atención se fundamenta en la resocialización y tiene 6 fases: calle, atención en club, promoción de compromiso, personalización, socialización e integración a la sociedad.

¹²⁸ DANE – IDIPRON. Censo Sectorial de Habitantes de Calle. Informe Final. Bogotá, 1999 – 2001.

¹²⁹ Esa distribución es el resultado de la utilización de la reglamentación jurídica citada en el *Tercer censo sectorial 2001*. Bogotá.

La atención nacional de estos menores se hizo a través del ICBF con 11 instituciones prestadoras de servicios especializados, en las cuales se atienden anualmente un número aproximado de entre 4.500 y 5.000 niños y niñas. El ICBF atendió en 1998, 6.183 niños y niñas en situación de calle; en 1999, 4.951; en el 2000, 4.887; en el 2001, 8.025; y en el 2002, 5.293.

La búsqueda de alternativas de atención para este fenómeno ha sido cíclica y ha estado asociada a los movimientos y dinámicas surgidas en la calle, siendo las ONGs pioneras y especializadas en la intervención. Sin embargo, el fenómeno no ha tenido la visibilidad requerida y, en general, se ha tratado parcialmente o a través de su relación con otros flagelos sociales ligados a la situación de calle. Como respuesta a esta problemática el actual gobierno adelanta el desarrollo de un programa de apoyo para la niñez en situación de calle con la ayuda de la Comunidad Europea, programa que se proyecta para 15 ciudades del país, asociado con procesos de investigación y caracterización del fenómeno.

El consumo de psicoactivos es otro de los temas a considerar dentro del panorama de la niñez en situaciones de abuso y explotación. Las investigaciones muestran cómo cada vez es mayor el consumo de sustancias psicoactivas en menores de edad. Ya en 1996 una investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes mostraba cómo prácticamente no había casos nuevos de consumo a partir de los 19 años.

La encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas en jóvenes escolarizados de 10 a 24 años realizada en 82 municipios en el año 2001, caracterizó el panorama nacional en cuanto al comportamiento del consumo de alcohol, cigarrillo, marihuana, cocaína, heroína y éxtasis y confirmó las tendencias señaladas.

En relación con el consumo, se observó la reducción en las edades de inicio, se calculó que hacia los 12,9 años los niños colombianos tenían su primera experiencia con el alcohol, aunque un 15,2% de los usuarios iniciaba antes de los 10 años. La edad de inicio para el consumo de cigarrillos se estimó en 13,7 años; y de marihuana y cocaína en 14,8. En cuanto al consumo de marihuana, cocaína y heroína por regiones, se encuentra que el consumo es mayor en Medellín con un 82,9%, le siguen Manizales, Pereira y Armenia; con un consumo menor están Arauca, Santa Marta, Riohacha, Valledupar, Sincelejo.

En cuanto a la producción, el país no cuenta con datos respecto de los niños vinculados al cultivo de coca y amapola conocidos popularmente como "raspachines"; los estudios existentes son más de corte antropológico sobre historias de vida que estadístico, asociados a las condiciones culturales, sociales y económicas de las regiones.

En la participación de niños, niñas y adolescentes en el tráfico de estupefacientes, se destaca, por una parte, la modalidad de vulneración denominada correos humanos, "mula", asociada con el gran tráfico internacional y, por otra, la utilización de los niños en los colegios y sitios recreativos como medios para el tráfico interno. Este mercado clandestino es de muy difícil detección. En este sentido, la Fiscalía reporta casos de requisas donde encuentran en el ámbito familiar a los niños cargados con la droga.

Las cifras de atención del ICBF muestran un incremento preocupante de niños, niñas y adolescentes afectados por esta problemática, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 35
Atención del ICBF 1998 – 2002

Modalidades/Años	1.998	1999	2000	2001	2002
Semi internado	532	533	1.387	721	1.274
Externado				87	204
Instituciones de Apoyo				52	265
Internado	435	420	1.387	1.553	1.405
TOTAL	967	953	2.774	2.413	3.148

Esta información refleja la visibilidad de la situación, obligando a que, para los años 2001 y 2002, fueran implementadas modalidades de externado e instituciones de apoyo para responder a la demanda de atención.

Algunos resultados en la intervención de esta problemática durante el periodo, se relacionan con la creación de redes locales, regionales y departamentales alrededor del sistema educativo y las entidades territoriales; la ejecución del plan de formación orientada a población escolarizada y desescolarizada y a la fuerza pública; el desarrollo de 16 proyectos regionales de prevención en 10 departamentos, estructurados a partir de iniciativas comunitarias y la implementación del Sistema de información de drogas de Colombia (SIDCO) de la Dirección Nacional de Estupeficientes, sobre producción y tráfico de drogas.

Sin embargo es importante precisar que, a pesar de los logros en prevención, los avances en reducción de daño han sido escasos. El 95% de la oferta de tratamiento es privada, costosa y no se da en las mejores condiciones de calidad. Actualmente el programa nacional de atención en la materia esta a cargo del Ministerio de Protección Social, responsable de liderar la implementación de una política de atención integral.

9.4. Niñez perteneciente a minorías étnicas

9.4.1. Marco general

Leyes, normas y reglamentación. A partir de la Constitución Política de 1991, con fundamento en el reconocimiento de la nación colombiana como una nación multiétnica y pluricultural y en desarrollo de los derechos establecidos en beneficio de los pueblos indígenas como grupos étnicos, el Estado colombiano avanzó en la expedición de normas que reglamentan y protegen los derechos de los indígenas en general.

La legislación nacional contempla una serie de normas que establecen derechos especiales en beneficio de los pueblos indígenas colombianos, partiendo de reconocer el derecho a la diferencia, derechos en materia territorial, de autoridad, de autonomía y de autodeterminación cultural, entre las que se encuentran la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales y los Decretos 1396 y 1397 de 1996, mediante los cuales se crean la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, una Mesa Permanente de Concertación y un programa especial para su atención.

Planes y programas para la Niñez perteneciente a minorías étnicas. El objetivo de la política pública es el de fortalecer la etnicidad y la cultura propia de los pueblos, a través de programas orientados a apoyar el desarrollo de acciones que reafirmen su identidad cultural, usos y costumbres, dinamicen sus estructuras sociales y culturales, permitan mejorar sus condiciones de vida y posibiliten su crecimiento como personas y grupos capaces de ejercer los derechos que les son inherentes.

El Estado colombiano cuenta con programas de etnoeducación, cuyo objetivo fundamental es defender la condición humana y el respeto por la diversidad multicultural, étnica, de género y opción personal de vida como recreación de la identidad nacional, tal como se mencionó en el capítulo octavo de este informe.

En cuanto a la protección especial para los niños, niñas y jóvenes indígenas¹³⁰ se parte del principio de la facultad de los pueblos indígenas para administrar justicia en sus territorios. La política considera su proceso social y cultural, la efectividad de las estrategias de socialización endógenas y de control social (autorregulación).

Las áreas de intervención institucional se interrelacionan estructural, funcional y operativamente; partiendo de la base de que la cultura es un todo integrado que identifica a un pueblo indígena. Los objetivos del Proyecto de Atención Integral a la Familia y al Menor Indígena cubren las áreas de protección especial y protección preventiva, en el marco de la Protección Integral y de la aplicación del Código del Menor.

El hecho de que haya pueblos que exponen sus casos ante el SNBF, no impide que sean reconocidos en su particularidad étnica y cultural, ni su posibilidad de actuar y tomar parte en las decisiones correspondientes a sus intereses, toda vez que éstas no vulneren los mínimos jurídicos.

9.4.2. La situación de la niñez perteneciente a grupos étnicos

Aunque los casos de protección son realmente escasos en los pueblos indígenas (Artículo 30 Código del Menor), las tendencias muestran que se relacionan básicamente con problemas de hambre y desnutrición, ya que es un hecho evidente en estas poblaciones el poco control sobre el medio natural y las áreas de producción, consecuencia de los efectos de las migraciones de colonos, la violencia, el narcotráfico y los cultivos ilícitos. La atención de estos casos se enmarca en la denominada protección multicultural, que busca la institucionalización del modelo de relación, defensor de familia–autoridades indígenas, fundamental para asegurar la protección de la niñez indígena, promoviendo la integridad y preservación de estos pueblos.

La situación de los niños y niñas de las minorías étnicas se ha visto afectada no sólo por condiciones estructurales relacionadas con la pobreza, sino por el conflicto interno y el desplazamiento forzoso. Sin embargo, aunque no se cuenta con información disponible al respecto, se reconoce la importancia de atender y proteger a la población indígena.

¹³⁰ Sánchez B, Esther. *La aplicación práctica de la política de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural*. MinSalud-ICBF: Bogotá, 2002.

9.5. Organismos competentes y acuerdos de cooperación

El Estado colombiano atiende la situación de la niñez con derechos vulnerados en cumplimiento de su deber, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, responsable y líder de la política pública de infancia.

Organizaciones responsables de garantizar estos derechos. Las políticas y programas de atención a la niñez en situaciones especiales convocan la participación de diversos sectores bajo la coordinación funcional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Acuerdos de cooperación y asistencia. Durante este periodo, el ICBF suscribió diversos convenios de cooperación bilateral y multilateral con organismos internacionales que prestan asistencia a la población desplazada en Colombia (Programa Mundial de Alimentos (PMA), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) y UNICEF).

Asimismo, ejecutó convenios con instituciones de cooperación internacional no gubernamental, a través de entidades como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Save the Children, Médicos Sin Fronteras, FUPAD y CHF, entre otras, y alianzas internacionales con entidades u ONGs a nivel regional o local, según sus necesidades e intereses específicos, todo ello en el marco de la política nacional.

Cabe resaltar el papel de las ONGs y los grupos de reflexión y acción en la materia, tanto los prestadores de servicios como aquellos grupos de presión y cuestionamiento técnico y político de modelos y enfoques de atención.

9.6. Reflexiones finales

Considerando que la niñez y la adolescencia constituyen etapas esenciales para el desarrollo del individuo, el Estado colombiano reconoce las serias dificultades para hacerle frente a las condiciones que los afectan. Si bien el Estado colombiano ha realizado, durante el quinquenio, esfuerzos significativos orientados a restituir los derechos a los niños y niñas que se han visto afectados por situaciones de abuso y explotación y conflicto con la ley, son evidentes las graves condiciones de vulneración a las que siguen siendo sometidos los niños, niñas y adolescentes colombianos, sin que se hayan logrado impactos importantes en la disminución de dichas problemáticas.

Las medidas legislativas y de atención se muestran insuficientes frente a la situación económica, social y de conflicto que vive el país, situación que se ha agudizado en los últimos cinco años y que deja claro que mejorar los indicadores asociados a las situaciones que requieren protección especial exige trabajar simultáneamente en el desarrollo de políticas y programas que aseguren el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general y principalmente de las familias en mayor situación de vulnerabilidad. En este sentido, el fortalecimiento de la familia es una condición *sine qua non*, dado que en ella se estructura y posibilita el desarrollo de los fines vitales del individuo y especialmente de los niños y las niñas.

Por ello, el reto lo constituyen el trabajo conjunto de todos los sectores estatales y la búsqueda de medidas alternativas e integrales de atención, orientando mayores esfuerzos hacia promoción, apoyo y atención a las familias, privilegiando estas medidas sobre las medidas de institucionalización. Igualmente, el fortalecimiento de los sistemas de información se convierte en una prioridad para el mejoramiento de la gestión, especialmente para los casos de protección en los cuales se muestra debilidad en el registro, reporte y análisis de los datos.

Si bien las medidas de protección especial atienden situaciones específicas relacionadas con la restitución de derechos vulnerados, se requiere ampliar la perspectiva de intervención en una lógica de promoción, prevención y atención, desde un enfoque contextualizante que considere los diferentes ámbitos, factores y actores, descentrando la mirada del niño problematizado; atendiendo a la familia y a la comunidad como redes afectivas y sociales de soporte con miras a generar nuevas alternativas diferentes a la institucionalización y a la visión remedial de problemas.

El gobierno nacional tiene un gran reto asumido a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, líder del SNBF, en torno al mejoramiento en oportunidad, agilidad y calidad en la prestación de los servicios de protección especial y del proceso administrativo de protección.

Entre los puntos críticos de esta temática se destacan el marco legislativo y la necesidad de su reforma a través de acuerdos y el compromiso nacional en el marco de la corresponsabilidad y el interés superior del niño. Lograr aplicar la concepción de la Protección Integral en sus dimensiones de exigibilidad, reconocimiento y reestablecimiento de los derechos de los niños y niñas es un compromiso ineludible del Estado colombiano.

10. SEGUIMIENTO A LAS OBSERVACIONES DEL COMITÉ

El Estado colombiano en cumplimiento de su deber como Estado Parte de la Convención de los Derechos del Niño expresa su voluntad política traducida en la implementación de planes, proyectos, programas y servicios, así como en medidas legislativas, administrativas y judiciales en pro de la promoción, defensa y garantía de los derechos de la niñez.

Así, acogiendo las observaciones del Comité de los Derechos del Niño a propósito del Segundo Informe presentado en 1998, señala algunos de los avances que dan seguimiento a dichas recomendaciones. Cabe señalar que en el desarrollo de cada uno de los capítulos de este *Informe* dichos avances se muestran con mayor detalle.

El *Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño* ha seguido las orientaciones generales del Comité y su elaboración se ha enriquecido a través de la utilización de la metodología propuesta por el Instituto Interamericano del Niño (IIN), que permitió no sólo la elaboración de éste, sino que generó un proceso intersectorial e interinstitucional de reflexión en torno a los derechos de la niñez en el país.

Al acudir al principio de autonomía las organizaciones no gubernamentales que conforman un grupo de reflexión en materia de niñez, decidieron mantener su independencia en este proceso con el fin de lograr consolidar una postura crítica frente a los alcances y limitaciones de la situación y la acción estatal en la promoción, respeto y garantía de los derechos. Este principio fue respetado y asumido de común acuerdo entre las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales, manteniendo el diálogo y los espacios de reflexión permanente con el fin de enriquecer la visión integral sobre el tema. De hecho algunos de los documentos académicos fueron motivo de consulta en la elaboración del presente informe.

Para la realización de este informe se tuvieron siempre presentes las observaciones y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, con la intención de reflejar cabalmente la gestión estatal y los alcances, siendo fiel a las fuentes y a la información recolectada para el periodo.

En este sentido es necesario anotar que continúa siendo una debilidad importante la dispersión de las fuentes de información, la diversidad de metodologías de registro, reporte y estimación de información, la disparidad entre las fuentes oficiales y las no oficiales y, por ende, la carencia de un sistema único de información sobre la situación de la niñez, lo que dificultó tanto la descripción como el análisis en algunos temas. Esta carencia fue subsanada, en parte, por la búsqueda y complementación de información a través de informes de gestión, propuestas conceptuales y documentos de corte cualitativo con el aporte de gestores, líderes o gerentes de los proyectos.

El quinquenio analizado estuvo marcado por una situación política y económica difícil. Por ello, con miras a mejorar la situación, el gobierno de la administración Pastrana emprendió un proceso de diálogo

y negociación con la guerrilla, proceso que lamentablemente fracasó. Esta es la causa del importante viraje en actuales políticas gubernamentales, que se orientan al fortalecimiento de la seguridad democrática a través del control del territorio, para garantizar la protección de la población y el desarrollo social de los territorios, y por ende, mejorar las condiciones sociales y de convivencia. En esta misma línea, las políticas se orientan a fortalecer un Sistema de Protección Social bajo el modelo de enfoque de riesgo que busca prevenir y mitigar el impacto de la crisis social, especialmente en la población más vulnerable.

En cuanto a los avances legislativos, se hace referencia a los intentos fallidos del Estado por reformar el Código del Menor. Ello hace compleja la aplicación de medidas, procesos judiciales y administrativos pues en algunos casos es difícil definir, entre otros, la concepción misma de una situación de conflicto con la ley dados la edad del contraventor, el tipo de delito y los procedimientos de protección contemplados. Es preciso manifestar al respecto que el Gobierno continúa empeñado en dicha reforma, para lo cual ha elaborado una nueva propuesta, denominada "Proyecto de Ley de Infancia".

En este sentido, se relacionan varios avances legislativos importantes, entre los que se encuentra la ratificación de instrumentos internacionales como el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía y el Convenio 138 de la OIT, sobre edad mínima de admisión en el empleo. Así mismo, se promulgaron leyes como la Ley 833 de 2003, mediante la cual se aprueba el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de Niños en los Conflictos Armados; la Ley 679, que promueve el trabajo interinstitucional y gubernamental decidido en contra de la explotación, abuso, tráfico y turismo sexual, entre otras.

En materia de construcción de política pública bajo principios de corresponsabilidad, participación y descentralización, se promovieron los Consejos de Política Social, tanto en el ámbito nacional como territorial, constituidos como estrategia fundamental para la articulación funcional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; en ellos se orientó la construcción de política social en beneficio de los niños y niñas. En esta misma línea, se resaltan algunas experiencias locales como la de Bogotá con la creación y funcionamiento de los Consejos Tutelares de Protección, conformados por la comunidad como una instancia conciliatoria y de protección a los derechos de los niños y niñas, experiencia que motiva a fortalecer este tipo de medidas alternativas de atención, prevención y protección integral de los menores.

Es importante destacar el papel de la Defensoría del Pueblo, que en materia de derechos de la niñez ha sostenido un sistema de vigilancia y seguimiento de los derechos de los niños, a través de un boletín periódico que recoge investigaciones de campo con reflexiones y recomendaciones contundentes, orientadas a garantizar su cumplimiento.

A pesar de los esfuerzos, el gobierno colombiano es consciente de las implicaciones de la situación de pobreza a la que se ven sometidos 24 millones de colombianos, aunada a la situación de desplazamiento forzado debido a la escalada del conflicto armado, situación que afecta el cumplimiento de la Convención y desborda la capacidad estatal para hacer frente a las complejas condiciones y consecuencias del fenómeno.

En relación a los principales temas que preocupan al Comité de los Derechos del Niño, y sobre los cuales hizo recomendación al Estado Colombiano, se destacan algunos avances de la acción estatal en

cuanto a las medidas generales de aplicación, adelantando gestión de formación y participación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en diferentes escenarios constructores de paz y convivencia. También han concurrido en la generación de espacios de formación y desarrollo integral desde distintos sectores, educativo, cultural, recreativo, de protección a través de modelos participativos y pedagógicos de construcción de proyectos de vida para la niñez.

Durante este periodo, en el marco de la política en materia de Niñez y Familia, se emprendieron esfuerzos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se realizaron reformas estructurales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), organismo encargado de liderar dicha política. A través de los Decretos 1137 y 1138 se dio paso a una nueva visión de la atención a la niñez a través de un Instituto al servicio de los territorios, ligado a la construcción participativa de política social en beneficio de la niñez. El actual gobierno adelantó otro proceso de reestructuración que modificó la estructura funcional del ICBF a través del decreto 3264 con el cual busca cumplir las metas institucionales en el marco de los derechos.

Así mismo, se desarrolló una política integral de atención a la niñez a través de las líneas de acción como las referidas al *Plan Nacional de Alimentación, Protección Especial e Integral de los Menores, Plan Nacional de atención a la Discapacidad, Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, Lucha contra las drogas y Plan de atención Rumbos, Política de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz* (prevención, vigilancia y atención de la violencia intrafamiliar), entre otras. Igualmente se formularon y desarrollaron programas en el marco de la Protección Social como *Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleos en Acción*, programas de apoyo y soporte a condiciones sociales y económicas precarias.

Con respecto al presupuesto destinado a la niñez, éste se vio seriamente afectado por la crisis fiscal y la intensificación del conflicto armado del país. Ahora bien, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es financiado por medio de recursos parafiscales, situación que lo hace dependiente del comportamiento económico del país, afectando así la inversión en niñez, inversión que se realiza en educación y salud, principalmente, lo que ha contribuido a la debilidad del sistema financiero y de inversión en la niñez.

El gobierno nacional ha orientado esfuerzos para aplicar los principios fundamentales de la Convención, por esta razón, aunque tímidamente, se ha trabajado en la implementación de políticas transversales con perspectiva de integralidad, inclusión social, intergeneracional y de género, así como en la inclusión de orientaciones de promoción y respeto de la multiculturalidad y la dignidad de las minorías y los grupos étnicos. Estos principios se ven ratificados, a su vez, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los Planes municipales y departamentales, representando, si bien no directamente la garantía de su aplicación, sí el posicionamiento e inclusión del tema expandido a la prestación de servicios públicos y al fortalecimiento de los mecanismos de acceso con criterios de equidad.

El Estado colombiano ha presentado algunos avances que, aunque aún cuando no son suficientes debido a las condiciones políticas, económicas y sociales del país, sí evidencian pasos decisivos en el cumplimiento de su compromiso como garante de estos derechos. En esta materia se señalan progresos significativos como los relacionados con el registro civil, que alcanza ya el 84% de cubrimiento y los esfuerzos se orientan, actualmente, en lograr el cubrimiento del 16% restante,

conscientes de que éste es un requisito fundamental para el goce de los bienes y servicios por parte de los niños y niñas.

En cuanto al entorno familiar y alternativas de tutela, el gobierno propuso opciones de atención diferentes a la institucionalización mediante el fortalecimiento de programas de atención y apoyo a las familias. Sin embargo la crítica situación y la complejidad de algunas problemáticas mantienen como medida predominante la institucionalización. En este mismo orden, se fortalecieron programas en la esfera de la promoción de una cultura garante de derechos y acciones de prevención y apoyo al bienestar de las familias, orientando las acciones al desarrollo de vínculos comunitarios y asociación con actores sociales territoriales, tendiendo al fortalecimiento de redes familiares y comunitarias como base para evitar el aumento de la situación de vulnerabilidad de los niños y niñas en los territorios colombianos.

Una política importante para el fortalecimiento familiar y la disminución de los factores de riesgo y de abandono de los niños fue la política *Haz Paz* y sus medidas de vigilancia, atención y prevención de la violencia intrafamiliar, asumida como asunto de salud pública. Igualmente, se suman esfuerzos en torno al sostenimiento y cualificación de programas como *Escuela de padres* y *Escuelas para familias*, orientación y asesoría familiar, entre otros.

Respecto a los programas de Adopción, se viene trabajando en la cualificación del servicio atendiendo a criterios como la prioridad de la atención a las familias por medio de múltiples alternativas de apoyo y soporte psicosocial y jurídico; la inclusión de la decisión del niño o niña frente a su situación, cuando esto fuere posible de acuerdo a su edad y condición; la primacía de las medidas alternativas del medio familiar sobre las medidas de institucionalización y, por último, la prioridad de la adopción por parte de familias colombianas, sobre las extranjeras.

En cuanto a la salud y bienestar básicos, son importantes los esfuerzos del gobierno por brindar una adecuada atención de los servicios de salud en todas las etapas de la vida, dando primordial importancia a los menores de cinco años, a las mujeres y madres gestantes y lactantes.

Aun cuando persisten las diferencias regionales, agudizadas por la situación de conflicto, se ha hecho especial énfasis en acciones de tipo nutricional y alimentario basadas en la concepción de seguridad alimentaria, como respuesta a unos mínimos primordiales de sobrevivencia. De igual modo debe resaltarse el aumento en cobertura y aseguramiento de la población, que beneficia, por ende, a la niñez.

La disminución de la tasa de mortalidad muestra el sostenimiento y la efectividad de las medidas de salud aplicadas para tal fin. Esta tendencia debe ser incrementada a través de programas preventivos y educativos. La atención a los más jóvenes mediante programas como los de educación, promoción y atención de la Salud Sexual Reproductiva, si bien han tenido algunos progresos requieren mayor impulso. Igualmente, se requiere fortalecer la atención adecuada en el embarazo y los primeros años de vida, y la búsqueda de medidas efectivas que permitan obtener coberturas útiles de vacunación, superando la preocupante situación presentada en el periodo.

El subregistro y la precaria atención en casos de VIH/SIDA siguen siendo preocupantes; aún no se han logrado superar las barreras que impiden la adecuada atención y el abordaje de la problemática. Esta

situación es crítica en lo referente a los niños y niñas, donde se desconoce la verdadera dimensión del fenómeno.

Con respecto a la cobertura en educación y desarrollo, ésta se sostuvo a pesar de algunas variaciones durante el periodo como consecuencia de la situación de aguda crisis de 1999 y 2000. No obstante, es necesario reconocer la gran incidencia que ha tenido el recrudecimiento del conflicto armado y la crisis económica en el aumento de los niveles de deserción educativa. Estas circunstancias incrementaron las condiciones de vulnerabilidad y desamparo de un gran número de niños y niñas, por lo que es preciso persistir en afrontar los niveles de deserción escolar, que siguen siendo altos en los grados superiores, lo que indica mayor incidencia en los adolescentes y los jóvenes.

Por otro lado, si bien no se ha superado la brecha existente entre lo rural y lo urbano en cuanto a las oportunidades de acceso a la educación, se han hecho esfuerzos importantes por fortalecer el sistema educativo en la zona rural. Así mismo, las diversas políticas afirmativas han orientado los esfuerzos y el posicionamiento de la inclusión de las minorías en el sistema; ejemplo de ello es el desarrollo de la política de etnoeducación con cobertura nacional en los principales territorios y pueblos indígenas.

De otra parte, son destacables los avances significativos en torno a los procesos formativos y la inclusión del tema de Derechos Humanos en diferentes cátedras, así como el ejercicio práctico de formación democrática a través de los gobiernos escolares en todos los centros educativos.

En cuanto a las medidas especiales de protección, siguiendo las orientaciones del Comité, se presentó la situación de los cuatro grupos previstos: los niños y niñas en situación de excepción, esto es, vinculados al conflicto armado y en situación de desplazamiento, los niños y niñas en conflicto con la ley, los niños y niñas sometidos a explotación y abuso y los niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas.

En esta materia ha sido de alta prioridad la atención a la niñez y las familias afectadas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, generando programas de acción inmediata y operación prolongada. Igualmente se han diseñado e implementado programas de atención, bajo una concepción integral, para los jóvenes desvinculados, promoviendo medidas alternativas de atención y proyectos pedagógicos incluyentes de soporte para su resocialización. La cobertura de atención creció significativamente por el incremento en el número de menores desvinculados, bien por entrega voluntaria o por captura.

Así mismo, se dio cumplimiento y aplicación a medidas legislativas de protección ante la situación de desplazamiento y se fortalecieron estrategias de coordinación nacional que pusieron en marcha mecanismos operativos de atención oportuna. Sin embargo, el Estado colombiano reconoce que la dimensión de la problemática y la magnitud de fenómenos como el desplazamiento, desborda su capacidad de respuesta.

En cuanto a la situación de los niños y niñas en conflicto con la ley, el Estado colombiano es consciente de que el fenómeno se mantiene y se ha complejizado la problemática, debido a los factores de orden estructural que agravan la situación. Aunque se presentan avances importantes en lo que se refiere a la cualificación de modelos de intervención y fortalecimiento de medidas alternativas diferentes a la institucionalización, éstas priman con respecto a la medida en entorno familiar. Los modelos

conceptuales y metodológicos se han orientado a mejorar las condiciones de atención y de vida de los menores en las instituciones, a la vez que fortalecen los procesos formativos en torno a proyectos de vida constructivos.

El gobierno colombiano es consciente de la apremiante necesidad de reforma legislativa en materia de responsabilidad penal juvenil y su adecuación a la concepción de Protección Integral en el marco de la Convención; por ello, la propuesta de “Ley de Infancia” está lista a ser presentada ante el Congreso de la República.

En cuanto a los niños y niñas en situación de explotación, abuso, o ambos, son importantes los esfuerzos estatales para su erradicación, prevención y atención. Se señalan avances importantes en torno a la formulación nacional de planes de acción y comités de trabajo intersectoriales para su atención. Sin embargo, la dimensión creciente del fenómeno, asociado con las condiciones estructurales del país, así como con los altos niveles de subregistro por carencia de sistemas de información o fuentes de investigación que caractericen el fenómeno, siguen haciendo compleja la atención y los alcances de la misma.

El Estado colombiano ha venido reconociendo y posicionando progresivamente el tema de los derechos de la niñez como un asunto de todos, consciente de que el sostenimiento de las situaciones de vulneración de los derechos de los niños y niñas atentan gravemente su integridad y dignidad como seres humanos. En este contexto, muestra su voluntad política por generar mecanismos de promoción, protección y defensa de los derechos, a través de los esfuerzos estatales aplicados en las diferentes áreas de derechos y situaciones especiales.

El Gobierno colombiano, consciente de los logros y de los obstáculos identificados, continúa dispuesto a la observación de la Comunidad Internacional, así como a recibir recomendaciones y el apoyo que oriente sus acciones y permita optimizar con mayor efectividad los recursos y estrategias para enfrentar una realidad caracterizada por condiciones estructurales de pobreza y una situación de violencia y conflicto.

CONCLUSIONES

La elaboración del Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño constituyó un ejercicio importante de reflexión y análisis sobre la situación de la niñez en el país.

La lectura por derechos de la situación de los niños y niñas de Colombia, nos reta a continuar fortaleciendo esquemas de participación que involucren efectivamente a niños, niñas, y adolescentes en asuntos que los afecten, visibilizando especialmente, la importancia de su participación en los procesos de formación y organización y su rol social como ciudadanos.

En lo referente al entorno familiar, la reflexión se orienta hacia la búsqueda de alternativas que fortalezcan a la familia en sí misma como “actor” y como entorno esencial de la vida, el crecimiento y el desarrollo de los hijos e hijas, como factor protector ante el abandono y las situaciones de vulneración de derechos. En este sentido es importante trascender la visión que minimiza la atención centrada exclusivamente en el niño, dejando como accesorio la atención a la familia y el fortalecimiento de sus vínculos y redes afectivas y sociales.

Las prioridades de la salud básica y bienestar de la niñez implican la consecución de coberturas útiles en vacunación, la oportunidad y celeridad en el acceso a los servicios de salud desde la gestación, la atención preventiva de factores de riesgo, así como la atención adecuada de las enfermedades prevalentes de la infancia.

Continúan siendo retos fundamentales: la superación de la desnutrición, garantizando el derecho a la alimentación y una adecuada nutrición; el fomento de políticas y programas integrales de atención en salud sexual y reproductiva, especialmente dirigida a los adolescentes, así como la efectividad en los servicios prestados a la mujer y en especial a las gestantes; el trabajo en la superación y visibilización de la situación del VIH/SIDA en el país, enfermedad que sigue teniendo un velo de misterio que no permite leer con claridad la realidad del fenómeno; el fortalecimiento de las políticas de promoción de la salud dentro de una perspectiva integral, enfatizando en temas cruciales como la salud mental de los colombianos, fuertemente afectada por situaciones de carácter estructural que tocan con asuntos de salud pública, como la violencia generalizada, la violencia intrafamiliar y el consumo de sustancias psicoactivas; el fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica; entre otras.

También es prioritario continuar fortaleciendo la construcción e implementación de una política integral de atención a personas con capacidades diferentes, atendiendo a los importantes avances alcanzados en dicha materia. Igualmente, es básico fortalecer la visión estructural de las políticas y programas del medio ambiente como factor protector de la vida y la supervivencia, en especial a favor de los más pequeños.

En cuanto a la educación, la cultura y, en general, los escenarios que favorecen el desarrollo, es indudable la importancia prioritaria de la *educación inicial* y la atención a la primera infancia. En Colombia esta etapa tiene avances incipientes y requiere de propuestas con mayor fuerza y cohesión

social. Así mismo, es fundamental el trabajo conjunto en la apropiación del tema de niñez como asunto público y, por consiguiente, la reflexión sobre la educación bajo una concepción de formación y desarrollo integral del ser humano, no sólo ligada a la educación formal.

Por último, en esta mirada panorámica de las áreas de derecho, si bien el país asume de manera decidida la perspectiva de derechos y la concepción de la protección integral, es necesario continuar profundizando en formas de atención de las situaciones de vulneración de los derechos de la niñez, a través de alternativas que involucren la promoción, la prevención y la intervención especializada desde lecturas de contexto y enfoques restauradores.

En este orden de ideas, se reconoce lo fundamental del trabajo que da cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la Convención, en torno al fortalecimiento de procesos educativos y de formación, la generación de movilización social en favor de la infancia, la adecuación de la legislación y la cualificación de la gestión pública a través de una administración eficiente de servicios a la niñez dentro de un esquema participativo; todo ello ejecutado en el marco de directrices concertadas en la línea de la construcción de una política pública basada en la participación territorial.

Por otra parte, la elaboración de este *Tercer Informe*, si bien permitió la identificación de las carencias y debilidades en cuanto a la información, señaló, asimismo los progresos, las acciones y los esfuerzos estatales en cumplimiento de su deber como garante de los derechos, dejando ver la importancia de los logros obtenidos en cada área de derecho, a pesar de las limitaciones administrativas, la capacidad institucional y la crisis económica y social de los últimos años.

A partir del reconocimiento de las particularidades del contexto nacional, se resalta el papel de las diferentes entidades del Estado en búsqueda de nuevas y mejores alternativas de apoyo a la construcción de una política pública de niñez evidenciada en planes, programas, proyectos y servicios como respuesta a las diversas prioridades en dicha materia.

La gestión en los territorios abrió puertas hacia nuevas formas de construcción e implementación de política desde la base, ejercicio que debe fortalecerse con la búsqueda de alternativas conjuntas de trabajo con los diferentes actores sociales.

Sigue siendo una gran debilidad la carencia de un sistema de información único y oficial sobre los asuntos relacionados con la niñez. Los enfoques sectoriales o por problemáticas de formulación e implementación de política contribuyen a la dispersión y fragmentación de la información.

Es necesario reconocer que la limitación de información en algunos aspectos apenas permite esbozar la realidad que viven los niños y las niñas del país. Sin embargo, se rescata el hecho de haber logrado la configuración de un perfil básico de la situación de los derechos a partir del cual los organismos y los actores estatales deben seguir trabajando en su precisión y profundización, en aras del beneficio y mejora de las condiciones de vida de la niñez. En este sentido, el *Informe* no sólo constituye una línea de base, sino el punto de partida para un *sistema de monitoreo y seguimiento* en el cumplimiento de los derechos.

Por último, este ejercicio colectivo permitió develar los importantes aportes de la sociedad civil organizada que, a través del liderazgo de las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones comunitarias, ha generado espacios de reflexión y cuestionamiento crítico, así como destacadas experiencias de trabajo que evidencian la convergencia de intereses en búsqueda de mejores condiciones de vida para nuestros niños y niñas.

Por consiguiente, se cumple con la elaboración del Tercer Informe ante el Comité de los Derechos del Niño como una excusa de reflexión nacional que genera compromiso y responsabilidad frente a la situación encontrada.

El camino recorrido apenas es el inicio de una ruta en construcción de un sistema de acción integrado que vele por el cumplimiento de los derechos de la niñez con la decidida acción estatal.