

Análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014



unicef 

Este documento se basa en el producto final de la consultoría contratada por la Oficina de UNICEF en Colombia con las firmas Inclusión y Equidad-Consultora Latinoamericana – y ECI – Gestión para el Desarrollo Humano–, para el desarrollo de un primer análisis de situación de la infancia y la adolescencia en Colombia, para el periodo 2010-2014. Dicha consultoría se desarrolló entre los meses de Marzo y Diciembre de 2014 y contó con la participación y autoría de: Alejandra Faúndez (coordinadora general), Thomas Otter, Marisa Weinstein, Lucio Severo y Carolina Peyrín.

El capítulo I sobre descripción socio-demográfica, el II, sobre entorno facilitador, el III, sobre situación de los derechos y el V, referido a conclusiones, fueron complementados con información y análisis actualizados en 2015, así como por hallazgos y resultados de otros estudios recientemente adelantados por UNICEF. En particular, la sección sobre *Derecho al Desarrollo*, se valió de los contenidos y aportes de Ricardo Bray, Rosario; Brigitte Bravo. Gloria Patricia Velandia y Mercedes Jiménez (2014). *Una mirada a la inclusión educativa en Colombia*. Bogotá. Este documento corresponde al producto desarrollado en el marco del Convenio No. 1294 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional – MEN, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF –, el Consejo Noruego para Refugiados – NRC – y la Corporación Opción Legal.

La sección sobre Derecho a la Ciudadanía incorpora los contenidos de González Maxcyclak. Adriana (2014). *Sobre la participación de niños, niñas y adolescentes para la construcción de paz en el marco del post conflicto. Documento de avance*. UNICEF. Bogotá. Dicho documento corresponde al producto desarrollado en el marco del contrato 43153363, celebrado entre Adriana González y UNICEF, para una consultoría de asistencia técnica para la definición de una estrategia de incidencia y participación de niños, niñas y adolescentes víctimas en el proceso de construcción de paz (Enero – Julio de 2014). Finalmente, la sección sobre *Derecho a la Protección*, se apoyó en los análisis de Del Castillo, Carlos. Leonor Isaza. Salomón Bechara. Jhonattan Rodriguez. (2015). *Costo financiero del sistema de protección de la niñez en Colombia*. UNICEF. Bogotá. Este estudio corresponde al producto elaborado en el marco del contrato 43169565, celebrado entre ECONOMETRIA Consultores y UNICEF, para el cálculo del costo financiero del sistema de protección de la niñez en Colombia (Octubre 2014 – Marzo 2015).

A todos estos investigadores y colaboradores, les extendemos un especial agradecimiento por producir insumos especialmente valiosos para este análisis preliminar de la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia.

Análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014¹



¹ Favor no citar sin autorización expresa de UNICEF. Las apreciaciones y conclusiones expresadas en este documento no representan necesariamente la visión de UNICEF, sus aliados y socios, ni tampoco las de las personas, niñas, niños, adolescentes y funcionarios públicos que fueron entrevistados para la realización de este análisis preliminar de la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia. Todos los errores y omisiones que aquí aparezcan son responsabilidad de sus autores.

Tabla de contenido

Índice de tablas.....	4
Índice de figuras.....	5
Índice de gráficos.....	5
Índice de ilustraciones.....	5
Lista de Acrónimos.....	6
Presentación.....	9
Resumen ejecutivo.....	12
Introducción.....	20

I. Los niños, niñas y adolescentes en Colombia: Descripción socio-demográfica básica ... 26

II. El entorno facilitador para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia..... 35

A. Marco normativo, político e institucional 35

B. Los recursos públicos ... 48

C. Avances y retos 53

III. La situación de derechos de la niñez y adolescencia en Colombia 60

A. Derecho a la existencia .. 60

Marco normativo..... 60

Principal oferta programática..... 63

Indicadores más importantes..... 65

Posibles causas de los retos pendientes ... 73

Caminos a seguir 76

B. Derecho al Desarrollo ... 78

Marco normativo 78

Principal oferta programática 81

Indicadores más importantes 85

Posibles causas de los retos pendientes ... 100

Caminos a seguir 101

C. Derecho a la Ciudadanía 103

Marco normativo e institucional 103

Principal oferta programática 109

Indicadores más importantes 112

Posibles causas de los retos pendientes... 115

Caminos a seguir 117

D. Derecho a Protección .. 119

Marco normativo e institucional..... 119

Indicadores más importantes 126

Posibles causas de los retos pendientes ... 132

E. Los derechos de la niñez y adolescencia y el conflicto armado 135

Contexto y marco normativo 135

Oferta programática y el gasto público 138

Gasto público y conflicto armado 142

Algunos indicadores disponibles 142

IV. Las voces de los niños, niñas y adolescentes 150

Rutinas y problemas de la vida cotidiana 150

Cómo son las y los jóvenes y niños y niñas: lo ajeno y lo propio 152

Expectativas de futuro y dificultades para alcanzarlas 155

Los derechos 156

Perspectivas sobre el futuro 157

Diversidad de opiniones según localidades, edades y género 158

Nariño 158

Córdoba 159

Soacha 160

Chocó 161

V. Conclusiones 162

Bibliografía 168

Fuentes de datos de Internet 186

Índice de tablas

Tabla 1

Indicadores del crecimiento demográfico estimados y proyectados por quinquenios 32

Tabla 2

Principales indicadores del ODM referido a pobreza. 2013 33

Tabla 3

Estado actual de firma y ratificación de Tratados Internacionales por parte del Estado Colombiano 36

Tabla 4

Línea de tiempo aproximada del marco normativo vinculado a la infancia y adolescencia en Colombia..... 37

Tabla 5

Recomendaciones del Comité CEDAW sobre cuestiones relativas al marco normativo y acceso a la justicia de Colombia..... 39

Tabla 6

Línea de tiempo de la formulación de políticas públicas y marco normativo para la infancia y la adolescencia en Colombia 42

Tabla 7

Instituciones encargadas de los programas de atención a niños, niñas y adolescentes, según la dimensión a la que apunta el programa de la entidad (organizados por categorías de derechos) ... 46

Tabla 8	Distribución del presupuesto nacional en sectores seleccionados 2013-2018 (proyección)	49
----------------	--	----

Tabla 9	Recursos seleccionados del Gasto Público en Infancia y adolescencia 2012-2014.	50
----------------	--	----

Tabla 10	Gasto Público en Infancia y adolescencia 2012-2014 como porcentaje del PIB.	51
-----------------	---	----

Tabla 11	Síntesis de recomendaciones de los organismos especializados de NNUU sobre requerimientos de información en Colombia	57
-----------------	--	----

Tabla 12	Síntesis del marco normativo de la categoría derecho a la existencia	60
-----------------	--	----

Tabla 13	Principales indicadores del ODM referido a existencia 2012	65
-----------------	--	----

Tabla 14	Síntesis del marco normativo de la categoría derecho al desarrollo	79
-----------------	--	----

Tabla 15	Tasa de matrícula neta según nivel educativo (2010-2013)	85
-----------------	--	----

Tabla 16	Porcentajes de estudiantes en niveles 5 y 6, en nivel 2 (nivel básico) y por debajo de nivel 2 en PISA 2012	94
-----------------	---	----

Tabla 17	Síntesis del marco normativo de la categoría derecho a la ciudadanía.	103
-----------------	---	-----

Tabla 18	Número de Consejos Municipales y Departamentales de Juventud Conformados por Departamento (2012)	113
-----------------	--	-----

Tabla 19	Síntesis del marco normativo de la categoría derecho a protección	119
-----------------	---	-----

Tabla 20	Expresiones de la violencia entre los niños, niñas y adolescentes según grupos de edad	126
-----------------	--	-----

Tabla 21	Síntesis de observaciones de organismos especializados de NNUU sobre niñez y adolescencia y conflicto armado	135
-----------------	--	-----

Índice de figuras

Figure 1	Estructura administrativa del sistema de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes	123
-----------------	--	-----

Figure 2	El proceso de restablecimiento de derechos para los tres casos indicativos	125
-----------------	--	-----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Número de niños y niñas por grupo de edad. Colombia, 2015	27
------------------	---	----

Gráfico 2	Número de hogares por área. Colombia. 2008 vs 2014	28
------------------	--	----

Gráfico 3	Número de hogares por sexo del jefe, según área. Colombia, 2014	28
------------------	---	----

Gráfico 4	Número de hogares con acceso a servicios, por zona. Colombia, 2014.	29
------------------	---	----

Gráfico 5	Porcentaje de personas de 15 años o más, por condición de alfabetismo, según área. Colombia, 2014.	29
------------------	--	----

Gráfico 6	Pirámides poblacionales, según pertenencia étnica. Colombia, 2005	30
------------------	---	----

Gráfico 7	Índices demográficos básicos, según pertenencia étnica. Colombia, 2005.	31
------------------	---	----

Gráfico 8	Proyecciones de población para Colombia (total y personas menores de 18 años). 2005-2020	31
------------------	--	----

Gráfico 9	Niveles de pobreza, según área. Colombia. 2002-2014	34
------------------	---	----

Gráfico 10	Razón de mortalidad materna a 42 días (por 100.000 nacidos vivos). 1998-2013	67
-------------------	--	----

Gráfico 11	Razón de mortalidad materna por pertenencia étnica. 2013	69
-------------------	--	----

Gráfico 12	Tasa de Mortalidad Infantil Nacional, 2005-2011	70
-------------------	---	----

Gráfico 13	Matrícula neta de educación inicial según grado (Varios años)	86
-------------------	---	----

Gráfico 14	Tasa de cobertura neta educación primaria (varios años)	87
-------------------	---	----

Gráfico 15	Matrícula neta de educación básica por zona de residencia (Varios años)	99
-------------------	---	----

Gráfico 16	Tasa de cobertura escolar neta, en educación básica, por departamento. 2012	89
-------------------	---	----

Gráfico 17	Número de valoraciones médico legales por presunto delito de maltrato infantil según ciclo de vida - 2012	128
-------------------	---	-----

Gráfico 18	Incidencia de delitos vinculados al SRPA según sexo (2011-2012)	132
-------------------	---	-----

Índice de ilustraciones

Ilustración 1	Situación de la mortalidad materna por departamento Colombia , periodos 1998 a 2004 y 2005 a 2011.	68
----------------------	--	----

Lista de Acrónimos

ACNUDH Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

ACPEM Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

ACR Agencia Colombiana para la Reintegración

ACR Oficina del Alto Consejero para la Reintegración

AF Agricultura Familiar

AIEPI Estrategia de Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia

ANSPE Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

APC Agencia Presidencial de Cooperación

BACRIM Bandas criminales

CAIVAS Centros de Atención Integral a las Víctimas de Violencia Sexual

CAVIF Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar

CDI Centros de Desarrollo Infantil

CDJ Consejos Departamentales de Juventud

CDN Convención sobre los Derechos del Niño

CEDAW Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CDPI Cuidado de la Primera Infancia y Desarrollo

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CETI Comités para la Erradicación del Trabajo Infantil

CETS Child Exploitation Tracking System

CIA Código de la Infancia y la Adolescencia

CINDE Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano

CISAN Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

CJM Consejos Juveniles Municipales

CNRR Comisión Nacional para la Reparación y la Reconciliación

COALICO Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia

COAT Centro Operativo Anti Trata de Personas

COLDEPORTES Instituto Colombiano del Deporte

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social

CONTCEPI Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Política para la Atención Educativa a Pueblos Indígenas

CPN Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras

CROJ Centros de Oportunidades y Referencias Juveniles

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DAS Departamento Administrativo de Seguridad (entidad en liquidación)

DDHH Derechos Humanos

DDR Desarme, Desmovilización y Reintegración

DESC Derechos Económicos Sociales y Culturales

DIJIN Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional

DNP Departamento Nacional de Planeación

ECH Encuesta Continua de Hogares

ECOPETROL Empresa Colombiana de Petróleos

EDA Enfermedad Diarreica Aguda

ELN Ejército de Liberación Nacional

ENCV Encuesta Nacional de Calidad de Vida

ENDE Encuesta Nacional de Deserción Escolar

ENDS Encuesta Nacional de Demografía y Salud

ENETI Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador

ENSIN Encuesta Nacional de la Situación Nutricional

EPS Servicio de Empresas Prestadoras de Salud

ERM Educación en el Riesgo de Minas

ESCNNA Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FARC-EP Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo

FOSYGA Fondo de Solidaridad y Garantía

GADH Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado

GEIH Gran Encuesta Integrada de Hogares

GPS Gasto Público Social

HAZPAZ Política para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar

IAMI Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia

ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IIN Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes

INMLCF Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

INPEC Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

INS Instituto Nacional de Salud

IPS Institución Prestadora de Salud

IRA Infección Respiratoria Aguda

IRCA Índice de Riesgo de la Calidad del Agua

ISP Proveedores de Acceso a Internet

LJP Ley de Justicia y Paz

MAP/MUSE/AEI Minas Antipersonal/Municiones Sin Explotar/Artefactos Explosivos Improvisados

MAPAZ Modelo de Atención Psicosocial para la Paz

MEN Ministerio de Educación Nacional

MSPS Ministerio de Salud y Protección Social

MUSE Municiones Sin Explotar

NDHS Encuesta Nacional Demográfica y de Salud

NNA Niños, Niñas y Adolescentes

ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIM Organización Internacional para las Migraciones

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMS Organización Mundial de la Salud

ONG Organización no Gubernamental

OPS Organización Panamericana de la Salud

OPSC Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil

PAI Plan de Atención Integral a la Primera Infancia

PAICMA Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonales (entidad reemplazada por la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal)

PAIPI Programa para la Atención Integral a la Primera Infancia

PAPSIVI Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas

PDESC Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales

PESCC Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía

PFTI Peores Formas de Trabajo Infantil

PIB Producto Interno Bruto

PLANEDH Plan Nacional para Educación en Derechos Humanos

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNSAN Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

POS Plan Obligatorio de Salud

RC Régimen Contributivo

RE Regímenes Especiales

RS Régimen Subsidiado

RUPD Registro Único de Población Desplazada

RUV Registro Único de Víctimas

SNARIV Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

SCPA Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

SEIP Sistema de Educación Indígena

SENA Servicio Nacional de Aprendizaje

SGSSS Sistema General de Seguridad Social en Salud

SIDA Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

SIM Sistema de Información del ICBF

SINTI Sistema Nacional de Registro de Niños y Adolescentes Identificados y Atendidos en Peores Formas de Trabajo Infantil

SIPI Sistema de Información de Primera Infancia

SIRITI Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil

SITAN Análisis de Situación de la Infancia y la Adolescencia

SISBEN Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

SNAIPD Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

SNBF Sistema Nacional de Bienestar Familiar

SNU Sistema de Naciones Unidas

SRPA Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

TIC Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

UNODC Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

UDAPV Unidad de Atención a Población Vulnerable

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UPC Unidad de Pago por Capitación

VBG Violencia Basada en Género

VIH Virus de la Inmunodeficiencia Humana

Documento elaborado por

Alejandra Faúndez
(Coordinadora)
Thomas Otter
Marisa Weinstein
Lucio Severo
Carolina Peyrín

Asistencia documental

Isidora Iñigo
Iria Retuerto
Patricio Figueroa
Esteban Dupré
Camila Hidalgo

Registro audiovisual y diagramación

KILTRA producciones

Fotografías

Esperanza Hidalgo
Alejandra Faúndez
Victoria Valdivia
Gabriel Bisbicus del
Pueblo Awá
Diana Romero

Agradecemos el apoyo que nos brindaron para la investigación las siguientes personas y sus respectivas instituciones

Adriana Espinoza; Adriana Franco; Adriana González; Adriana Guerra; Alejandro Acosta; Amelia Gomez de Corcho; Ana Argomedeo; Ana Cristina Paniagua; Ana Cristina Bravo; Angela Cascarro; Angela Lazcaro; Angela María Perez; Armando Ribón; Camilo Domínguez; Carlos Arturo Cogollo; Carlos Enrique Sefin; Carolina Delgado; Cecilia Ramos; Chiara Capozio; Claudia Cabrera; Claudia Camacho; Diana Romero; Diego Luis García; Diego Sarmiento; Edison Antonio Cuvadin; Eduardo Freire; Elkin Serna; Enadys Álvarez; Epraín Romero; Esther Ruiz; Eva Susana López; Evila Rivas; Fanny Uribe; Flor María Díaz; Francisco Colorado; Freda Rubio; Gabriel Bisbicus; Galo Díaz; Gladys Mirando; Gloria Risueño; Héctor Paredes; Honoria Buendía; Isabel Sepúlveda; Isabel Torres; Jaimy Obregoso; Jhon Fred Quintero; Jorge Berrera; Jorge Garzón; Jose Ernesto Martínez; Juan

Pablo Caicedo; Karol Andrea Sánchez; Karol Miranda; Lady Martínez; Laura Martínez; Lilian Rodríguez; Liliana Lozano; Lisbeth Gil Batruz; Luis Fernando Moreno; Luz Angela Ochoa; Luz Estela Cataño; Luzmerys Polo Ávila; Marcel Mercado; María del Pilar Rodríguez; María Estaeidales; María Eugenia Quiñones; María Valencias; Maritza Copete; Martha Lucía Gutiérrez; Mercedes Mazan; Miguel Sánchez; Mireya Oviedo; Nelson Rivera; Nora Martínez Cárdenas, Olga Isabel Isaza; Olga Lara; Olga Lucía Zuloaga; Orleans Pérez Mosquera; Patricia Heredia; Paula Arteaga; Raúl Pineda; Roberto De Bernardi; Rocío Mojica; Rosario Ricardo; Samari Zea; Santiago Ericson, Sergio Riaga; Teofilo Sabal; Tulia Paz Valencia; William Cesar Tapia; Yolande Mosquera; Yuri Luz Solorzano.

Agradecemos

especialmente a los niños, niñas y adolescentes que confiaron y nos hablaron de sus vidas, de sus problemas, de sus derechos y de sus esperanzas.



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

Presentación

Entre las estrategias programáticas que contempla UNICEF para apoyar al Estado colombiano en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la gestión de conocimiento tiene un lugar preponderante. Para el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, UNICEF, es indispensable contribuir a que portadores de obligaciones y titulares de derechos por igual, construyan, accedan, organicen, difundan y usen de manera efectiva, la información, la investigación y las lecciones aprendidas de la experiencia en los ámbitos nacional y territorial, para tomar decisiones y emprender acciones basadas en evidencias que favorezcan el pleno ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En UNICEF, la gestión de conocimiento ha incluido desde la organización y el acceso a información oficial desagregada sobre la situación de niños, niñas y adolescentes con la puesta en marcha, por ejemplo, de la herramienta nacional *sinfoniaunicef*. Info hasta la producción de estudios, investigaciones y evaluaciones de alcance nacional sobre diversos temas². UNICEF también se ha ocupado de usar información nacional oficial disponible que permita visibilizar las inequidades y sus determinantes, teniendo en cuenta las condiciones del contexto demográfico, económico y social de diferentes territorios del país³.

El análisis permanente de la situación de la infancia y la adolescencia es una función central dentro del mandato de UNICEF. Es una herramienta fundamental para: incidir de manera efectiva en la toma de decisiones y los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, a partir de evidencias; sensibilizar y movilizar distintos actores sociales hacia la construcción de acuerdos y propuestas de solución en torno a los cuellos de botella que impiden la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes; y adecuar los programas y estrategias del Fondo, a las necesidades y prioridades de la población menor de 18 años, en coherencia con los requerimientos y prioridades del Estado, las comunidades y las familias con las que trabaja UNICEF.

² Por ejemplo, en los temas de atención en salud para madres gestantes, niñas y niños menores de 5 años; la gestión del recurso hídrico en zonas rurales; el registro civil entre comunidades indígenas; la permanencia, la deserción y la exclusión en la escuela; la caracterización del preescolar en los establecimientos educativos oficiales; la caracterización de niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales; la identificación y valoración de los conocimientos, actitudes y prácticas frente al riesgo de minas antipersonal; los procesos de adopción en Colombia; el análisis multidimensional de la pobreza infantil; el sistema de protección social frente a los derechos de la infancia, el diagnóstico de la niñez indígena; el estudio la de calidad de vida de Bogotá y la valoración de los informes de gestión pública y de planes de desarrollo con acciones y estrategias a favor de la infancia y adolescencia, en el nivel departamental y municipal, entre otros.

³ Ver, por ejemplo, los estudios departamentales realizados en Chocó, sobre el derecho a la educación y la protección, financiados por UNICEF: Rusinque Osorio, Ingrid (2011). La situación de los derechos de protección y ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes del Departamento del Chocó. UNICEF. Bogotá. Álvarez Gallego, Alejandro (2010). Caracterización de la educación y propuesta para el diseño de un plan estratégico educativo para el departamento del chocó. UNICEF. Bogotá.



El presente documento es un nuevo paso que realiza UNICEF para avanzar en la discusión sobre la situación de la población infantil y adolescente; sobre las causas que explican los retos que aún se enfrentan; y los posibles medios o caminos para transformarlas.

El conjunto de contenidos que aquí se presentan deben considerarse un trabajo en progreso que puede y debe ser mejorado; tanto en forma como en contenido. Aunque este análisis de situación consolida en un solo lugar distintos datos sobre los derechos de la niñez y la adolescencia, al tiempo que se propone ir más allá de los datos disponibles para examinar las causas y los posibles medios para superar los retos pendientes, hay que considerarlo un documento vivo a ser perfeccionado. La constante aparición de nuevos datos e investigaciones relevantes para la infancia y la adolescencia, así como el propio carácter dinámico y cambiante de la realidad nacional y territorial, hacen inevitable una revisión continúa de lo que aquí se plantea.

Esto último es particularmente importante, considerando el momento clave de inflexión que se está produciendo en el país, con un eventual acuerdo para la terminación del conflicto armado entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP. Aun contemplando un resultado favorable en La Habana, eso no significará necesariamente mayor estabilidad, el fin al conflicto o a la disminución automática de la violencia contra la infancia y la adolescencia en Colombia. El contexto actual aún plantea desafíos en lo político, lo institucional, lo presupuestal, etc., en temas como: i) la materialización de todos los componentes de la justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantía de no-repetición); ii) la ejecución efectiva de mecanismos de DDR para niños, niñas y adolescentes; iii) la implementación oportuna de los acuerdos de paz en los territorios; iv) y la construcción paz y la reconciliación en el nivel local. De ahí la necesidad de actualizar, de forma permanente y sistemática, el conocimiento y la información que pueda tener la sociedad colombiana sobre los riesgos que enfrentan los niños y niñas colombianos, así como las mejores formas para enfrentarlos y mitigarlos.

Con base en un análisis de situación que se mejore y actualice de forma sistemática, UNICEF podrá avanzar en el fortalecimiento de esquema de monitoreo de resultados con enfoque de equidad que más allá de describir lo que sucede con la niñez y la adolescencia en Colombia, le permita comprender y priorizar de manera estratégica, aquellos temas en donde su experiencia y misión constituyen un valor agregado para que se remuevan los cuellos de botella y los obstáculos que impiden que las niñas, niños y adolescentes en mayor condición de vulnerabilidad, puedan ejercer de forma progresiva y generalizada, todos sus derechos.



El documento se ha organizado en 4 grandes bloques: Uno, referido a una caracterización socio-demográfica básica de los niños, niñas y adolescentes, frente al resto de la población nacional. Otra, relacionada con una descripción de lo que aquí se denominará el “entorno facilitador” para la garantía integral de los derechos de la infancia y la adolescencia. Dicho entorno consiste en los marcos normativos, políticos, institucionales y presupuestales que hoy en día existen en Colombia, en los temas de interés de los niños y niñas de Colombia. El tercer bloque aborda la situación de las personas menores de 18 años, desde el punto de vista de las cuatro categorías convencionales de derechos: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección. Al final de cada una de estas categorías de derechos, se adjunta una tabla resumen con los principales indicadores con información desagregada hasta el nivel departamental⁴. En esta parte se hace un análisis particular sobre la situación de niños y niñas frente al conflicto armado. En la parte número 4, se resumen los testimonios y opiniones de niños y niñas habitantes de 9 diferentes municipios del país indicativos de sus respectivas regiones y problemáticas sobre diversos temas que les atañen en sus familias, escuelas y comunidades. Finalmente, en la quinta parte del documento, se sintetizan unas primeras conclusiones de este análisis de situación preliminar sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El presente estudio ha basado sus hallazgos y conclusiones preliminares sobre la información disponible de más fácil acceso, tanto de fuentes oficiales, incluidos registros administrativos, encuestas nacionales y sub-nacionales, como de investigaciones realizadas, dentro y fuera de UNICEF. Igualmente, se ha apoyado en discusiones con actores clave en el nivel nacional y en municipios seleccionados del país⁵.

Se espera, entonces, que este análisis preliminar sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia, se vaya mejorando de forma que responda a las necesidades e intereses de todos aquellos actores involucrados en la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes del país.

4 Para mayor información, se pueden consultar sinfonia.info. A la fecha, la plataforma cuenta con información oficial para más de 104 indicadores sobre niñez y adolescencia, de los cuales al menos el 70% cuenta con desagregación municipal.

5 Algunas partes de este documento se basan en los productos de la consultoría contratada por UNICEF en 2014 con las firmas Inclusión y Equidad, consultora latinoamericana, y ECI, gestión para el desarrollo humano. Dicha consultoría desarrolló varios apartes del análisis de situación que periódicamente va actualizando UNICEF, dentro de su Programa de Cooperación con el Gobierno colombiano. En este documento se reproducen los testimonios y las principales conclusiones de su trabajo de campo en seis municipios del país, en el que se recogieron las percepciones de varios niños, niñas y adolescentes sobre los principales temas que se abordan en el análisis de situación. Ver Capítulo 5.



Resumen ejecutivo

Desde el segundo semestre de 2014, la Oficina de UNICEF en Colombia inició un análisis en profundidad de la situación de los niños, niñas y adolescentes del país que permitiera avanzar en los siguientes aspectos:

- a.** Brindar una visión panorámica de la situación actual y las tendencias recientes en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia. Lo anterior, con base en la información disponible, tanto de fuentes oficiales, incluidos registros administrativos, encuestas nacionales y sub-nacionales, como de investigaciones realizadas, dentro y fuera de UNICEF, y discusiones con actores clave.
- b.** Adelantar un análisis inicial de las posibles causas que explican los déficits o los vacíos en la garantía universal de sus derechos.
- c.** Proponer un análisis resumido sobre los efectos de la confrontación armada en la situación de los niños, niñas y adolescentes, así como las consecuencias de un eventual acuerdo para la terminación del conflicto entre el Gobierno colombiano y el grupo guerrillero de las FARC-EP.
- d.** Proponer algunas posibles líneas de acción que le permitan al Estado colombiano y la sociedad en general, tomar decisiones prácticas y relevantes para seguir progresando la protección integral y universal de la infancia y la adolescencia.

El análisis de situación se ha organizado en torno a cuatro áreas principales de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, conforme a las prioridades de la Convención sobre los derechos del niño que Colombia ratificó en el año de 1.991, y en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Infancia y Adolescencia (2.009-2019). Estas áreas son:

- Derecho a la existencia
- Derecho al desarrollo
- Derecho a la ciudadanía
- Derecho a la protección

Para la realización del análisis, se ha considerado la revisión de una vasta documentación, estudios e informes realizados desde el 2001 a la fecha (más de 270 documentos), con énfasis en el periodo 2010-2014. En algunos casos, se amplía la mirada hacia años previos.

Igualmente, se hizo la revisión de varias bases de datos e investigaciones nacionales e internacionales, realizadas por entidades académicas, de la sociedad civil, organismos públicos, el propio Sistema de Naciones Unidas (SNU) y entrevistas a profundidad a más de 170 personas vinculadas a la temática que trabajan en los niveles nacional, departamental y



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

municipal. El análisis tiene un alcance nacional y territorial cuando la información lo permite y se ha dado especial énfasis a la consideración del ciclo de vida, a las características de género, al lugar de residencia y pertenencia étnica de la infancia y adolescencia en Colombia, con el fin de visibilizar, cuando es posible, la particular situación de vulnerabilidad que viven muchos niños, niñas y adolescentes en el país.

El diseño metodológico del estudio implicó un esfuerzo importante de contraste y agregación de la información, ya que no existe un solo documento donde se encuentren sistematizadas todas las distintas áreas abordadas en el informe. Junto con la revisión y análisis de datos, informaciones y productos de conocimiento de fuentes secundarias, también hubo producción de información proveniente de fuentes primarias de tipo cualitativo. En efecto, se realizó un trabajo particular de campo en los municipios de Soacha (zona de Altos de la Florida) en el departamento de Cundinamarca; Quibdó en Chocó; Tierralta, Villa Jiménez y Montería del departamento de Córdoba, y Tumaco, Pasto, Ipiales y Laguna de Vaca en Nariño. El trabajo incluyó entrevistas en profundidad a diversos actores, así como grupos focales, los cuales permitieron recoger las voces de los niños, niñas y adolescentes frente a las diversas realidades que enfrentan en distintas regiones del país⁶.

El tema del conflicto armado y la actual posibilidad de una transición hacia un post-acuerdo cruza todo el análisis, aun cuando es tratado como un acápite específico. Este contexto no sólo complejiza la situación de los niños, niñas y adolescentes sino también, en la mayoría de los casos, agudiza sus rezagos y genera particulares limitaciones y barreras que se han ido consolidando como elementos estructurales en algunos territorios del país. Esta situación es importante también valorarla en el marco de las actuales negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, por cuanto se genera un potencial escenario post acuerdo para el cual es preciso anticipar acciones futuras de UNICEF y del SNU para el próximo periodo.

Uno de los lineamientos centrales a seguir, en el desarrollo de esta propuesta de análisis, fue la promoción de la participación y colaboración de diversos actores, a favor de la construcción de un conocimiento común que fuera relevante para todos los implicados. Es por ello que el análisis, en sus diferentes fases, buscó garantizar la participación, tanto de los propios niños, niñas y adolescentes, como de aquellos que participan, de alguna u otra manera, en la provisión y aseguramiento de su bienestar y dignidad. En este último aspecto, a mediados del mes de Julio de 2014, se constituyó un “comité consultivo” para

6 Las técnicas utilizadas en las entrevistas con los niños, niñas y adolescentes fueron diseñadas atendiendo para que fueran pertinentes desde el punto de vista generacional y cultural. En general, el análisis de situación se adscribió a los estándares definidos por UNICEF para investigaciones de este tipo). Algunas de las metodologías utilizadas, ya habían sido aplicadas en estudios previos en temas de infancia y adolescencia y con mujeres y niñas indígenas víctimas de violencia. Las entrevistas fueron la base de un material audiovisual disponible en la página WEB oficial de UNICEF en Colombia.



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

ampliar y afinar la mirada con aquellas instituciones públicas de nivel nacional que trabajan directamente en torno a la infancia y adolescencia en el país. Este Comité estuvo presidido por la Representante Adjunta de UNICEF y funcionarios técnicos en monitoreo y evaluación de UNICEF, la Oficina del Coordinador Residente del SNU, la APC, el ICBF, ANSPE, el MSPS, DANE y DNP. Sus sugerencias permitieron afinar aspectos metodológicos del análisis, de manera que no se perdieran de vista algunos consensos (y desacuerdos) básicos que hoy existen en torno a la situación de los niños, niñas y adolescentes.

El análisis y la información de este informe se han organizado en torno a cinco capítulos: En el primer capítulo se encuentran una descripción socio-demográfica básica de los niños, niñas y adolescentes colombianos. En el segundo capítulo, se hace una descripción general de lo que se ha denominado el “entorno facilitador” para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Los marcos normativos, jurídicos, de política pública y asignación de recursos públicos son, en conjunto, un entorno que puede favorecer, o no, la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Es importante, entonces, conocer el contenido y la forma que adopta dicho marco, incluida su correspondencia con los instrumentos normativos internacionales, sus prioridades temáticas, su uso o transformación de la institucionalidad vigente, etc. El tercer capítulo propone un primer análisis de la situación de la infancia en el país, considerando las cuatro áreas de derechos arriba mencionadas (existencia, desarrollo, ciudadanía y protección). En el cuarto capítulo se presentan los principales resultados de las entrevistas grupales y las consultas realizadas entre los niños, niñas y adolescentes de diversos municipios y departamentos del país, sobre distintos temas de su interés. En el último capítulo, el número cinco, se adelantan unas primeras conclusiones y líneas de acción que podrían considerarse para mejorar la capacidad del Estado y la sociedad, en la garantía de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes colombianos. Se cierra este informe con la bibliografía consultada y se incluyen un conjunto de anexos que recogen información para profundizar en el detalle de algunos de los acápites del estudio.

Como conclusiones generales de este análisis preliminar de la infancia y la adolescencia, se podría señalar lo siguiente:

En Colombia, hay evidencia suficiente de que el Estado está usando todos sus recursos y capacidades disponibles para garantizar que un número cada vez más creciente de familias, niños, niñas y adolescentes, puedan ejercer sus derechos fundamentales. En Colombia, el actual sistema de protección social es altamente desarrollado con una creciente disponibilidad de recursos. Los niños, niñas y adolescentes que viven en los centros urbanos tienen acceso a varios programas y servicios que buscan garantizar al menos uno de los derechos básicos de supervivencia, desarrollo, protección, ciudadanía y seguridad económica. Sin embargo, varios de estos programas son ofrecidos de manera fragmentada con una baja cobertura en áreas semi-urbanas y rurales; sobre todo para comunidades indígenas y afro-colombianas.



En efecto, todavía persisten ciertos desafíos para poder llegar a las poblaciones más excluidas. En Colombia, en 2011, por ejemplo, uno de cada tres niños vivía en pobreza. Además, niños, niñas y adolescentes de áreas rurales tenían entre 2,4 y 2,8 veces más probabilidades de vivir en pobreza multidimensional (pobreza vista desde un enfoque de derechos que analiza la privación del niño más allá de su medida monetaria) que aquellos que vivían en zonas urbanas. La situación es más crítica entre personas y hogares en situación de desplazamiento. Al menos el 63 por ciento de hogares que se consideran desplazados viven en pobreza y un tercio de ellos, en pobreza extrema.

En salud, nutrición y agua todavía quedan retos en atender todos los niños y niñas pertenecientes a las comunidades indígenas y afro-colombianas. Según cifras oficiales, en 2012, la tasa nacional de mortalidad infantil era de 17,47 por cada 1.000 nacidos vivos. Sin embargo, en seis de los departamentos con mayor porcentaje de comunidades indígenas, este indicador era más del doble. La tasa de mortalidad en menores de cinco años es más del doble del promedio nacional (19,72) en los departamentos del Pacífico (Chocó, 53,18%) y la región Amazónica (47,51); en La Guajira es de 39,60. En Chocó, la tasa de mortalidad materna es 224 por 100.000 nacidos vivos, más de tres veces el promedio nacional (65,89).

En Colombia se requiere un sistema de protección social más sensible a la infancia y a la adolescencia, que contribuya a reducir su vulnerabilidad económica y social. Esto es posible en tanto la situación de los niños, niñas y adolescentes más excluidos sea visibilizada y permanentemente monitoreada, así como se identifiquen y evalúen los presupuestos y el gasto social en los temas de su interés.

La transición actual en la que se vienen adelantando los diálogos para la terminación del conflicto entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, puede servir para catalizar negociaciones futuras con otros grupos armados no estatales como el ELN. No obstante, un resultado favorable en La Habana no significará necesariamente el fin al conflicto o a la violencia contra la infancia y la adolescencia en Colombia. El contexto actual aún plantea desafíos como: i) la materialización de todos los componentes de la justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantía de no-repetición); ii) la ejecución efectiva de mecanismos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) para niños, niñas y adolescentes; iii) la implementación oportuna de los acuerdos de paz en los territorios; iv) y la construcción paz y la reconciliación en el nivel local.

Los niños, niñas y adolescentes resultan afectados de manera desproporcionada por el conflicto. En la actualidad, la infancia y la adolescencia siguen siendo víctimas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI); del reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados; de la violencia sexual asociada al conflicto; del desplazamiento interno; y del confinamiento/privación de asistencia humanitaria. Según los reportes del Secretario General de las Naciones Unidas de los años 2012 y 2013, existe evidencia de al menos 723 casos de niños que dejaron los gru-

pos armados (aunque fueron reclutados en años previos). Solo en 2013, al menos 43 niños y niñas fueron asesinados y se registraron 83 casos de mutilación en situaciones de conflicto. Aunque es imposible saber con certeza cuántos niños, niñas y adolescentes están vinculados actualmente a grupos armados, se sabe que entre 1999 y 2014 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asistió a 5,694 niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales, (28 por ciento niñas y 72 por ciento niños).

Las regiones más pobres del país donde viven la mayoría de las comunidades rurales, indígenas y afro-descendientes enfrentan una alta presencia de grupos armados no estatales y actividades económicas ilegales. El impacto del conflicto sobre los niños, niñas y adolescentes se combina, entonces, con los efectos de otras formas de violencia en el hogar, la escuela y el resto del entorno.

La violencia basada en género (VBG), especialmente la violencia sexual contra niños y niñas, representa una amenaza muy grave, y es altamente sub-registrada. La información disponible, proviene de los exámenes forenses asociados con los presuntos delitos sexuales. En 2013, 17,906 casos de estos procedimientos médicos legales fueron realizados a niños, niñas y adolescentes, de los cuales 84 por ciento fueron niñas y 16 por ciento niños. Las niñas entre los 10 y los 14 años son las más afectadas (7.116 casos), pero también son alarmantes los casos entre 0 y 9 años que alcanzan 5.653 y los de mujeres adolescentes de 15 a 17, que llegan a 2.151. Otro dato que es revelador de la posible magnitud del abuso sexual y de su normalización, es el de embarazo de niñas menores de 14 años. Colombia registra en promedio 6,550 nacimientos anuales de madres entre 10 a 14 años. En el contexto del conflicto armado, la violencia de género es aún más difícil de medir, investigar y sancionar. A pesar del sub-registro del fenómeno, fuentes independientes han estimado que entre 2008 y 2012, hubo por lo menos 48.915 casos de víctimas de violencia sexual contra menores de 18 años (41.313 niñas y 7.602 niños), en los que el presunto perpetrador pertenecía a un grupo armado. Esta situación es reforzada negativamente por el embarazo adolescente. La tasa de embarazo entre los 15 y 19 años de edad, fue de 19.5 por ciento en 2010, excediendo la meta establecida para el 2015 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de 15 por ciento.

Los riesgos asociados con las violencias contra los niños, niñas y adolescentes, incluido el conflicto armado, son exacerbados por la vulnerabilidad de ciertas áreas del país a los desastres naturales. Fenómenos ambientales recurrentes (La Niña y El Niño) causan deslizamientos e inundaciones, o temporadas de inundación y sequía, con altas restricciones de agua, que impactan de manera directa a la infancia y la adolescencia. Sólo en 2013, el Gobierno reportó que 120.950 familias fueron afectadas por emergencias.

La educación es un sector estratégico que puede contribuir de forma simultánea y efectiva a la equidad, la construcción de paz y la reconciliación. Las escuelas constituyen una plataforma con un alto potencial de convocatoria y convergencia social para apoyar a las comunidades a construir una cultura de paz sostenible y de reconciliación. Al mismo tiempo, la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y completar la educación básica y secundaria es un proceso clave para promover una verdadera inclusión social con prosperidad económica.

En años recientes, el sistema educativo colombiano ha logrado progresos significativos. Ha habido un crecimiento sostenido en la cobertura de todos los niveles educativos. Los datos disponibles (2013) indican que en primaria y secundaria la cobertura bruta es mayor de 100 por ciento y en transición y media es de 94.01 y 78.21 respectivamente. Así mismo, exámenes nacionales e internacionales muestran mejoras en los resultados de aprendizaje de niños y niñas. No obstante, desafíos importantes continúan, mientras otros emergen en el contexto del proceso de la construcción de paz. El sistema educativo todavía tiene dificultades para proveer educación de calidad para todos y para mantener los estudiantes hasta el final de la secundaria.

A pesar de que la tasa nacional de deserción escolar se ha reducido, de acuerdo con el Informe de Rendición Pública de Cuentas del Ministerio de Educación Nacional, de 4.28 por ciento en 2012 a 3.62 en 2013, ésta continúa siendo alta, particularmente en áreas rurales. Esta situación se complementa con hechos como que la tasa nacional de analfabetismo en áreas rurales, en 2014, fue más del doble (12 por ciento) con respecto al dato nacional (5,2 por ciento). Hay que considerar, también, que muchas de las comunidades que habitan las zonas más dispersas del país corresponden a indígenas y afro-colombianos. Aunque estas manifestaciones de inequidad podrán ser abordadas por las propias autoridades indígenas con mecanismos como la expedición y puesta en marcha del Decreto 1953 en 2014 -para la administración autónoma de servicios sociales básicos como el de educación-, el riesgo de crecientes inequidades persiste.

Las circunstancias anteriormente descritas ya vienen siendo abordadas por el Estado colombiano, la sociedad civil, el sector privado y los propios niños, niñas y adolescentes. A continuación se señalan algunas posibles líneas de acción que pueden fortalecer o acompañar lo que ya se viene haciendo en Colombia, en torno al respeto, la protección, el ejercicio y el restablecimiento de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Estas líneas se organizan bajo cada una de las cuatro categorías de derechos contempladas para este análisis preliminar de la infancia y la adolescencia:

En la categoría de existencia

En esta categoría se identifican cuatro cuellos de botella: (1) la baja coordinación entre los niveles nacionales y sub-nacionales -- así como entre distintos sectores-- , para la provisión de servicios sociales básicos en salud, nutrición y cuidado integral de la primera infancia; (2) el acceso insuficiente a servicios de calidad que sean adecuados a las necesidades de las comunidades rurales dispersas, indígenas y afro-descendientes; (3) las prácticas de cuidado inadecuadas en los ámbitos comunitario y familiar, relacionadas con el desarrollo de la primera infancia; y (4) la capacidad que aún debe fortalecerse de varias comunidades indígenas y afro-descendientes para concertar, construir, auto-gestionar y asegurar el auto-cuidado de sus comunidades, con servicios sociales básicos que respondan a sus necesidades.

Para afrontar estas problemáticas, es necesario que instancias como la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y las entidades respectivas que la integran, avancen en el desarrollo, validación y replica de modelos y programas de base comunitaria que mejoren la calidad de la atención en salud, nutrición y desarrollo infantil en comunidades que viven en los ámbitos rurales y de comunidades indígenas y afro-descendientes. Estos esfuerzos mejorarían, sin duda, la coordinación entre los sectores y aumentarían las capacidades locales para responder a las necesidades de las comunidades que han sido más afectadas por el conflicto armado.

Sin embargo, el cuidado integral de la primera infancia no sólo depende de la oferta institucional. También está condicionada al mejoramiento de las capacidades de las familias en la provisión de cuidado físico y emocional para los niños y niñas. Hay que contemplar, entonces, la innovación continua y la puesta en práctica de estrategias nacionales, regionales, locales o, incluso de base comunitaria, que fortalezcan las habilidades de padres, madres y cuidadores para alimentar adecuadamente a niños y niñas, estimular su desarrollo y responder a sus necesidades psicosociales, en entornos seguros libres de maltrato y discriminación.

En la categoría de derechos de desarrollo

Las políticas y estrategias nacionales que buscan garantizar una educación de calidad pueden mejorar su nivel de implementación. Existe, por ejemplo, una aplicación insuficiente de los modelos de etno-educación en aquellas áreas que más se necesitan. En áreas altamente afectadas por el conflicto, también, autoridades locales, comunidades y escuelas carecen de los recursos necesarios para garantizar mejores resultados de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes de orígenes diversos. Estas limitaciones se acentúan por barreras económicas, geográficas y aquellas relacionadas con las amenazas del conflicto, que afectan el acceso a las escuelas y la permanencia en ella. Currículos desactualizados y prácticas pedagógicas inadecuadas crean obstáculos adicionales que reducen la relevancia, la pertinencia

y la capacidad de inclusión social de la escuela. La combinación de estos factores afecta a las poblaciones en extrema pobreza y en áreas rurales, particularmente aquellas que se encuentran en las regiones del Pacífico, el Norte-Centro y el Sur del país, incluyendo los departamentos de Nariño, Chocó, Putumayo, Amazonas, Cauca, Córdoba, La Guajira, entre otros.

Para responder a estos retos, se hace necesario desarrollar modelos y estrategias que permitan al Ministerio de Educación y las autoridades educativas territoriales, mejorar sus capacidades para formular, implementar y coordinar políticas y presupuestos enfocados hacia la equidad. Esto aumentaría, a su vez, las capacidades y los recursos disponibles de las escuelas para mejorar el acceso a la escuela, la retención y la reintegración de los estudiantes que hayan desertado y el mejoramiento de un servicio de educación seguro y pertinente, en las comunidades rurales, indígenas y afro-descendientes que también pueden estar más afectados por el conflicto.

En la categoría de derechos de ciudadanía

Considerando la actual transición del país a un posible escenario de post-acuerdo de paz, los niños, niñas y adolescentes deben ser aún más empoderados como agentes de cambio que puedan contribuir a la construcción de paz y a la reconciliación. Ante los retos de implementar el marco normativo referido a la participación significativa de la infancia y la adolescencia, parece necesario organizar y definir estrategias que garanticen este derecho. Sería necesario, también, facilitar una especie de consenso nacional sobre los contenidos, estrategias y mecanismos de seguimiento que debería seguir alguna especie de política o estrategia nacional para la participación significativa de la infancia y la adolescencia en diferentes entornos, con un énfasis en el empoderamiento de las niñas y las adolescentes.

En la categoría de derechos de protección

Hay que propiciar una mayor coherencia en la respuesta para los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto y nuevas formas de violencia. Así mismo, hay que apoyar la implementación de un marco de justicia transicional y de DDR efectivo, enfatizando en los derechos y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes víctimas, para que puedan beneficiarse de todo el apoyo indicado en la Ley de Víctimas y la Hoja de Ruta Integral propuesta.

También hay espacio para fortalecer las capacidades institucionales, comunitarias y familiares en la visibilización y el abordaje integral de la afectación que sufren las personas menores de 18 años, especialmente las niñas, por la violencia sexual en el marco del conflicto. Esto incluye una respuesta integral a las víctimas de este tipo de violencia, incluida la atención en salud física y mental, así como el acceso a los componentes de verdad, justicia, reparación y garantías efectivas de no repetición.

Para fomentar la participación significativa de niñas, niños y adolescentes en la construcción de paz y la reconciliación, hay que promover la puesta en marcha de estrategias locales innovadoras referidas a temas como deporte para la paz, arte, música y cultura y las relacionadas con la construcción de ciudadanía. Esto también ayudará a prevenir que los adolescentes reincidan en nuevas y cambiantes dinámicas del conflicto, a partir de estrategias y metodologías como las de Justicia Restaurativa.

Es necesario seguir fortaleciendo el sistema de protección a nivel nacional, municipal y comunitario para proteger a los niños, niñas y adolescentes de la violencia, incluyendo las amenazas del conflicto armado. El énfasis podría hacerse en el mejoramiento de las instancias de coordinación existentes, entre los diferentes actores institucionales y comunitarios, así como también en el uso de estrategias y estándares comunes para prevenir que los niños, niñas y adolescentes reincidan en grupos armados ilegales, a través de redes de protección de la infancia y la adolescencia. Cambios en el entorno institucional (formal e informal) son también necesarios, incluidos aquellos referidos a normas sociales y prácticas culturales que todavía naturalizan la violencia, la ilegalidad y el no reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

Para hacerle frente a lo que se considera una aceptación social generalizada de la violencia contra niñas y mujeres, y aumentar la efectividad del sistema judicial para luchar contra la VBG, al Sistema Nacional de Bienestar Familiar debe seguir apoyando estrategias para el mejoramiento de los conocimientos y habilidades de funcionarios públicos vinculados a la prevención, la protección y el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de este tipo de violencia (teniendo en cuenta la edad, la orientación e identidad sexual, la etnicidad y la discapacidad). No obstante, esto no será posible sin la respectiva transformación en los conocimientos, actitudes y prácticas de las comunidades y las propias familias contra la violencia que se ejerce sobre niños, niñas y adolescentes en especial hacia las niñas, así como con la transformación de los estereotipos de género que todavía minan el reconocimiento de las niñas y mujeres como portadores de derechos. El fortalecimiento de la capacidad institucional ayudará a garantizar la sostenibilidad de estos procesos a nivel nacional y territorial.

En general, en las cuatro categorías de derechos, es posible distinguir una amplia gama de políticas, planes, programas y proyectos del sector público, orientados a los temas de interés de la infancia y la adolescencia en Colombia, especialmente a partir del año 2001. No obstante, su mayor desarrollo se concentra desde el año 2010 a la fecha, lo que remite a considerar que su marco de política pública es muy reciente, al igual que gran parte de su marco normativo específico. Por lo tanto, si bien es cierto se ha avanzado en la inclusión de la niñez y adolescencia en los marcos de política pública nacionales y locales y en los procesos de rendición de cuentas, es necesario fortalecer el proceso de descentralización del país; fortalecer la arquitectura institucional del Estado en las regiones, de manera que se tengan claro los roles, recursos, resultados esperados y los sistemas de monitoreo y evaluación correspondientes, para garantizar el acceso universal y oportuno a servicios sociales básicos de calidad y pertinentes, coherentes con el principio básico de equidad.

Dado que hay una distancia entre la formulación de las políticas y su adecuada implementación – sobre todo con un enfoque de derechos y equidad, es necesario fortalecer las capacidades territoriales para abordar estos temas. Particularmente avanzar en un proceso de descentralización efectivo que permita una gestión integral y pertinente a nivel local.

Las políticas y programas públicos dirigidos a la infancia y adolescencia deben contar con presupuesto para las acciones de participación de manera que se puedan llevar a la práctica los lineamientos y orientaciones establecidos. Además, se requiere fortalecer los programas de formación de funcionarios públicos y de actores que trabajan con niños, niñas y adolescentes para avanzar en cambios en favor de una cultura que los considere como sujetos de derechos y que reconozca la legitimidad de sus opiniones y propuestas.

Hay que fortalecer la oferta de servicios con perspectiva intercultural, mejorando infraestructura, tecnología y atención en zonas rurales aisladas. Un área que debe corregirse es la invisibilización o sub-registro de las vulneraciones de los niños, niñas y adolescentes. Con los datos y estudios de los que se dispone actualmente, quedan aún algunas lagunas en el conocimiento de las dimensiones y las dinámicas de las distintas situaciones de que viven los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

Las nuevas tecnologías y las particularidades locales, así como la inconsistencia y limitaciones de los datos disponibles llevan a insistir en la necesidad de invertir en estudios, sistematizar la información existente, trabajar con universidades, ONGS, organizaciones locales, municipios y niños, niñas y adolescentes para abarcar cada vez más aristas, territorios y profundizar en el conocimiento de estas complejas problemáticas.

Es importante, además, fortalecer los registros locales, especialmente en las zonas más rurales y apartadas, y profundizar en los criterios para desagregar y actualizar los datos que se requieren para tomar decisiones y evaluar sus efectos desde un enfoque de derechos y equidad.



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

Introducción

A partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Estado Colombiano en 1991, el país ha avanzado de forma significativa en el diseño e implementación de un marco legislativo, normativo y de políticas públicas, más sólido y pertinente para la garantía, el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Igualmente, ha habido una transformación progresiva de la arquitectura institucional que ha propiciado la creación y fortalecimiento de instancias ejecutivas y de coordinación del orden nacional y territorial orientadas a articular y emprender acciones más concretas y efectivas en favor de la provisión de servicios sociales básicos de calidad que contribuyan a la protección integral de la infancia y la adolescencia en Colombia.

En conjunto, estos cambios han favorecido un reconocimiento creciente, por parte de los diferentes miembros de la sociedad, de las personas menores de 18 años como sujetos de derechos, con habilidades y capacidades individuales, que pueden y deben ser partícipes de su propio desarrollo. El Estado, las comunidades y las familias han venido ratificando, cada vez más, sus compromisos mutuos para respetar y proteger los derechos de la infancia y la adolescencia, de forma integral, diferencial y prevalente sobre los derechos de los demás.

Como ejemplos de estos avances, se destaca la entrada en vigencia del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1089 de 2006); la firma del Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019); la expedición de la Ley 1257 de 2008 referida a la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; la publicación en 2009 del documento de política pública sobre el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; la aprobación en julio de 2010 de la política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos al margen de la ley; la puesta en práctica, en 2010, de la estrategia nacional de atención integral a la primera infancia, De Cero a Siempre; la sanción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en 2011, que incluye el restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto; la instauración, en ese mismo año, de la gratuidad educativa universal desde grado 0 al 11 en la educación pública; la adecuación de la estrategia integral para la reducción del embarazo entre adolescentes, aprobada en 2012, así como la Política Pública Nacional de Equidad de Género (2013-2016) y la creación en 2013 del sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los DDHH, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar; y la revisión y renovación permanentes de otras políticas, planes, programas y proyectos vinculados a la garantía, el respeto y la protección de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes.



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

En la ámbito institucional se han desarrollado y fortalecido distintas instancias y alianzas (nacionales y sub-nacionales) para la implementación y el seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, a modo de nuevos departamentos administrativos, consejos de política social, mesas y comisiones de carácter inter y multisectorial. Dichas instancias, se han propuesto materializar los principios brindados por leyes, normas y políticas, en planes, estrategias y presupuestos específicos que hagan realidad, monitoreen y evalúen el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos, incluidos los de la infancia y adolescencia.

En el nivel local, también se han registrado avances sustanciales en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas y demás herramientas de gestión a favor de niños, niñas y adolescentes. Esto progresos han incluido la formulación de políticas departamentales y municipales de infancia y adolescencia, así como el seguimiento más estricto de su gestión a través de procesos participativos de rendición de cuentas que han sido estandarizados y fortalecidos, tanto en el nivel nacional central, como en el territorial.

En esta misma dirección, el Estado ha progresado en el diseño y ejecución de políticas de carácter diferencial, que aunque no están orientadas a un momento específico del ciclo vital, sí tienen incidencia en la vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a grupos étnicos.

Aunque el conflicto armado interno ha afectado el país por más de cincuenta años, Colombia ha logrado mejorar de forma significativa las oportunidades de desarrollo y la calidad de vida de sus ciudadanos. Desde 1990, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano ha aumentado en un 20 por ciento⁷. Así mismo, el país cuenta con una sólida economía de ingreso medio alto y un avanzado marco legal y político. El crecimiento sostenido, junto con la expansión de programas de protección social, han contribuido, según el DANE, a reducir la pobreza por ingresos de 49,7 (2002) a 28,5 por ciento (2014) y la tasa de personas en pobreza extrema de 17,7 a 8,1 por ciento durante el mismo período. La tasa de pobreza multidimensional (definida como el porcentaje de personas con privaciones en por lo menos cinco indicadores de bienestar) también disminuyó de 30,4 en 2010 a 21,9 por ciento en 2014⁸.

7 Ver los indicadores de desarrollo humano calculados para Colombia, en <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COL>.

8 Ver reporte oficial del DANE (2015): http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2014.pdf

Si bien hay un progreso importante en estos procesos institucionales, así como en mayores coberturas y acceso a servicios sociales básicos para la atención y protección integral de la infancia y la adolescencia, aún persisten brechas significativas en la garantía universal de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de Colombia.

En términos de los Objetivos Nacionales de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, el país logró cumplir de forma anticipada las metas nacionales de cobertura bruta en educación básica (preescolar, primaria y secundaria), vacunación de triple viral y atención institucional del parto. Sin embargo, el progreso hasta ahora alcanzado en otros temas, no parece ser igual de satisfactorio. En aspectos críticos como la cobertura en educación media, años promedio de estudio, mortalidad materna, embarazo en adolescentes, o mortalidad de cáncer de cuello uterino, no parece que se cumplirán todas las metas definidas para el 2015.

En parte, estos rezagos se asocian con un esquema de descentralización aun en consolidación que ha generado un gobierno central fuerte pero con gobiernos territoriales en maduración con varios desafíos en la gestión eficiente y eficaz de sus recursos, planes, programas y proyectos. Lo anterior se acompaña de dificultades en la prestación y cobertura universal de servicios básicos, una insuficiente representación política y cuellos de botella persistentes para la atención integral de niños, niñas y adolescentes.

A lo anterior se suma la manera como el conflicto armado y las demás formas de violencia que experimentan las niñas, niños, adolescentes y mujeres, todavía se constituyen en desafíos considerables para la gobernanza, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo económico equitativo en Colombia.

En el caso del conflicto armado interno, éste ha cobrado complejidad por la conexión que existe entre los actores armados no estatales, la producción y el tráfico de drogas, y otras actividades delictivas como las extorsiones y los secuestros. Lo anterior ha conducido a una situación humanitaria compleja que incluye el desplazamiento forzado de más de 6 millones de colombianos durante las últimas dos décadas. A esto se suma, la actual coyuntura de diálogos para la terminación del conflicto entre el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP, obliga a reflexionar exhaustivamente sobre sus efectos y consecuencias en la vida de niñas, niños y adolescentes, así como en la organización y capacidad de las instituciones del Estado, la sociedad y las familias, para cumplir con sus obligaciones y corresponsabilidades frente a la garantía y protección de sus derechos.

Las otras formas de violencia como el maltrato, el abuso, la violencia sexual o el abandono, son el resultado de múltiples factores que se manifiestan en el nivel individual, familiar y comunitario, lógicamente exacerbados por el conflicto armado. No obstante, la relación entre unas y otras formas de violencia no es lineal. En unos casos, diversas formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en los entornos familiar y comunitario (en algunos casos, aceptados culturalmente), se convierten en factores de riesgo para ser reclutados o utilizados en el marco del conflicto armado. Al mismo tiempo, el conflicto hace más vulnerables a las personas menores de 18 años al ser separados de su familia, a la privación de derechos fundamentales como la vida, la salud o la educación, o a otros daños físicos, emocionales y psicológicos incalculables.

En el marco de estas dinámicas complejas de carácter político, institucional, social, poblacional, territorial y económico, es que se hace necesario identificar y examinar los avances en la transformación positiva de la vida de muchos niños, niñas y adolescentes colombianos, así como los obstáculos o cuellos de botella que impiden la garantía y el ejercicio universal de sus derechos.

En efecto, el carácter tan cambiante de lo que sucede en los ámbitos nacionales y territoriales, exige actualizar el conocimiento disponible sobre la evolución de los principales determinantes que hoy en día explican los avances o rezagos en la situación de la infancia y adolescencia. En particular, el modo en que el entorno normativo, político e institucional facilita la garantía y el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes (v. gr. políticas, leyes, presupuestos, normas sociales y coordinación institucional); la manera en que la oferta de servicios sociales básicos se adecúa para llegar a toda la infancia y la adolescencia, bajo

ciertos estándares de oportunidad, calidad y pertinencia; y el modo en que van desarrollándose ciertas pautas sociales (comunitarias y familiares) y económicas que conduzcan al uso continuo de dichos servicios. Este análisis no puede perder de vista el contexto de conflicto y riesgo que afecta hoy en día el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, al tiempo que la actual coyuntura de una negociación política del conflicto armado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, es una oportunidad cierta para que esta población participe y contribuya en procesos efectivos de construcción de paz y reconciliación.

El presente documento propone un primer avance en un análisis comprehensivo de la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia. Su objetivo es proponer una caracterización inicial de las dinámicas arriba mencionadas, y empezar a identificar alternativas realistas para abordar y superar los principales factores que pueden estar causando una situación crítica de vulnerabilidad, exclusión e inequidad entre los niños, niñas y adolescentes colombianos.

Con este primer paso en el análisis de situación (en adelante, SITAN), se busca favorecer un consenso actualizado entre actores gubernamentales, de la sociedad civil, el sector privado, la cooperación internacional, agencias, fondos y programas del SNU y los propios niños, niñas y adolescentes, sobre cuáles son las tendencias, avances y rezagos actuales en la realización de sus derechos; las causas de los déficits o disparidades entre los distintos grupos poblacionales; y eventuales líneas de acción que podrían subsanar las deficiencias y las disparidades que existen en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes colombianos.

El análisis permanente de la situación de la infancia y la adolescencia es una función central dentro del mandato y la misión de UNICEF. Es una herramienta fundamental para: incidir, a partir de evidencias, en la toma de decisiones y los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas; sensibilizar y movilizar distintos actores sociales hacia la construcción de acuerdos y propuestas de solución en torno a los cuellos de botella que impiden la realización plena y efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes; y adecuar los programas y estrategias del Fondo, a las necesidades y prioridades de la población menor de 18 años, en coherencia con los requerimientos e intereses del Estado, las comunidades y las familias con las que trabaja UNICEF.

El análisis de situación preliminar que aquí se presenta, pretende avanzar en cuatro grandes líneas de trabajo

- a. Brindar una visión panorámica de la situación actual y las tendencias recientes en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia. Lo anterior, con base en la información disponible, tanto de fuentes oficiales, incluidos registros administrativos, encuestas nacionales y sub-nacionales, como de investigaciones realizadas, dentro y fuera de UNICEF, y discusiones con actores clave.
- b. Adelantar un análisis inicial de las posibles causas que explican los déficits o los vacíos en la garantía universal de sus derechos.
- c. Proponer un análisis resumido sobre los efectos de la confrontación armada en la situación de los niños, niñas y adolescentes, así como las consecuencias de una eventual terminación del conflicto con las FARC-EP.
- d. Proponer algunas posibles líneas de acción que le permitan al Estado colombiano y la sociedad en general, tomar decisiones prácticas y relevantes que le permitan seguir progresando la protección integral y universal de la infancia y la adolescencia.

El enfoque conceptual utilizado para el SITAN incluye una mirada integrada de diversos enfoques, entre ellos, el de derechos humanos, de equidad, de entornos protectores de la infancia y la adolescencia, de igualdad de género, y de interculturalidad. Estos conceptos se aplican tanto a los logros visibles en cuanto a condiciones de vida de infancia y adolescencia, como también al análisis del nivel de adecuación de las políticas públicas existentes para esta población.

El presente análisis se hace en torno a las cuatro áreas de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, conforme a la Convención sobre los derechos del niño que Colombia ha firmado y ratificado. Estas áreas son: derechos a la existencia, al desarrollo, a la ciudadanía y a la protección. Esta clasificación se ha realizado con fin de simplificar el análisis, sin desconocer, en ningún caso, todos los derechos que hacen parte de la Convención, los cuales deben ser siempre promovidos, protegidos y garantizados de forma integral, por parte del Estado Colombiano.

Para la realización de este análisis preliminar, se ha considerado la revisión de una vasta documentación, estudios e informes realizados desde el 2001 a la fecha (más de 270 documentos), con énfasis en el periodo 2010-2014, pero que en algunos casos amplía la mirada hacia años previos. Igualmente, contempló la revisión de bases de datos y observatorios nacionales e internacionales realizados por entidades académicas, de la sociedad civil, organismos públicos y el propio SNU. Tiene un alcance nacional y territorial cuando la información lo permite y se ha dado especial énfasis a la consideración del ciclo de vida, a las características de género, al lugar de residencia y etnicidad de la infancia y adolescencia en Colombia, con el fin de visibilizar la diversidad y la particular situación de vulnerabilidad que viven algunos niños, niñas y adolescentes en el país.

Del mismo modo, el tema del conflicto armado cruza todo el análisis, aun cuando es tratado en un capítulo específico. Dicho fenómeno no sólo complejiza la situación de los niños, niñas y adolescentes sino también, en la mayoría de los casos, agudiza sus rezagos y genera particulares limitaciones y barreras. Esta situación es importante también valorarla en el marco de las actuales negociaciones para la terminación del conflicto entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, por cuanto se genera un potencial escenario post acuerdo para el cual es preciso anticipar acciones futuras en equidad, construcción de paz y reconciliación.

El diseño metodológico de este estudio inicial de la situación de la infancia y la adolescencia implicó un esfuerzo importante de cruce de diversas fuentes de información, ya que no existe un solo documento donde se encuentren sistematizadas todas las distintas áreas abordadas en el informe. Junto con la revisión y análisis de información secundaria, también hubo producción de información y conocimiento proveniente de fuentes primarias de tipo cualitativo. En efecto, se desarrolló un trabajo de campo, durante el mes de junio de 2014, de entrevistas en profundidad a diversos actores y grupos focales que permitió considerar e incluir las voces de los niños, niñas y adolescentes de diversas realidades del país, en particular en los municipios de Soacha (Altos de la Florida) en el departamento de Cundinamarca; Quibdó en Chocó; Tierralta, Villa Jiménez y Montería en Córdoba, y Tumaco, Pasto, Ipiales y Laguna de Vaca en el departamento de Nariño.

Uno de los lineamientos centrales para el desarrollo de este análisis preliminar consistió en favorecer la participación y colaboración de numerosos y diversos actores. Es por ello que, en sus diferentes fases, se propició la participación de los propios niños, niñas y adolescentes, como también de aquellos que participan, de alguna u otra manera, en la provisión y aseguramiento de su bienestar y dignidad. En este sentido, en el mes de mayo de 2014, se convocó un primer “Comité Técnico” para ampliar y afinar la mirada con aquellas instituciones públicas de nivel nacional que trabajan directamente en torno a la infancia y adolescencia en el país. Este Comité estuvo presidido por la Representante Adjunta de UNICEF y el puntos focales técnicos de M&E de UNICEF, por la Oficina del Coordinador Residente del SNU, la APC, el ICBF, ANSPE, el MSPS, DANE y DNP.

El análisis y la información de este informe se han organizado en torno a cinco capítulos: En el primer capítulo se encuentran una descripción socio-demográfica básica de los niños, niñas y adolescentes colombianos. En el segundo capítulo, se hace una descripción general de lo que se denomina el “entorno facilitador” para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Desde el punto de vista del presente análisis, los marcos normativos, jurídicos, de política pública y asignación de recursos públicos son, en conjunto, un entorno que puede favorecer, o no, la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Es importante, entonces, conocer el contenido y la forma que adopta dicho marco (e.g., su correspondencia con los instrumentos normativos internacionales, sus prioridades temáticas, su uso o transformación de la institucionalidad vigente, etc.). El tercer capítulo propone un primer análisis de la situación de la infancia en el país, considerando cuatro áreas de derechos: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección. En el cuarto capítulo se presentan los principales resultados de las entrevistas grupales realizadas a los niños, niñas y adolescentes en diversos municipios y departamentos del país. Al final, en el capítulo 5, se señalan las principales conclusiones y líneas de acción a considerar para mejorar la capacidad del Estado y la sociedad, para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes colombianos. Se cierra este informe con la Bibliografía consultada y se incluyen un conjunto de Anexos que recogen información para profundizar en el detalle de algunos de los acápites del estudio.



I. Los niños, niñas y adolescentes en Colombia: Descripción socio-demográfica básica

A 2014, Colombia tiene más de 47 millones de personas. Treinta y dos por ciento de ellos son niños, niñas y adolescentes. La mayoría de la población se auto-identifica como mestiza, mientras que 10 por ciento se identifica como afro-descendiente y 3.4 por ciento como indígena.

Los departamentos con mayor cantidad de población afrodescendiente son el Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño, Cauca y Atlántico; y los de mayor porcentaje de población afrocolombiana, Chocó (83%), San Andrés y Providencia (57%), Bolívar (28%), Valle del Cauca y Cauca (22%). De este modo Colombia es el tercer país del continente con más afrodescendientes, después de Estados Unidos y Brasil (Censo, 2005).

Entre la población indígena, los pueblos más numerosos son los Wayúu, Nasa, Zenú y Emberá. Habitan en todos los departamentos, pero se concentran con mayor densidad en La Guajira, Cauca, Nariño, Córdoba, Sucre, Tolima; y los de mayor porcentaje de población indígena son Vaupés (66%), Guainía (65%), Guajira (45%), Vichada (44%), Amazonas (43%), Cauca (22%) y Putumayo (18%) (Censo, 2005).

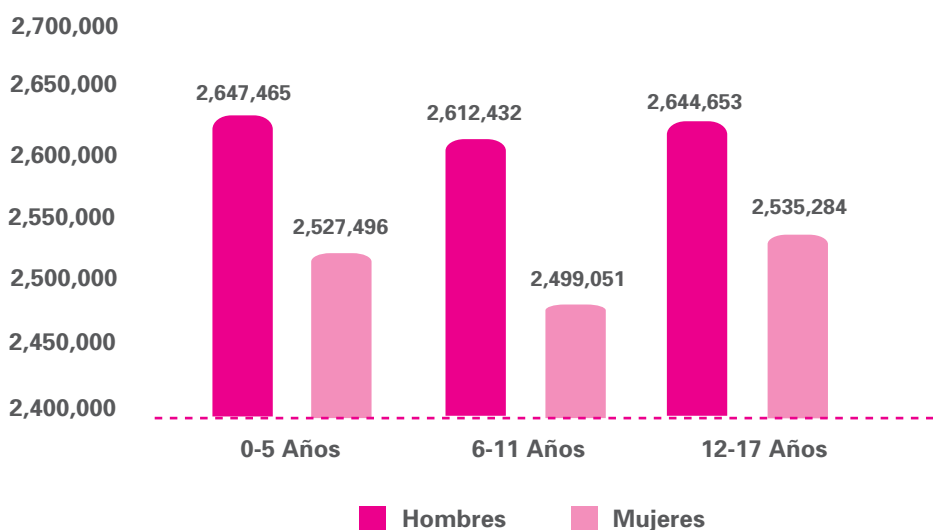
Actualmente, un poco más tres cuartas partes de la población vive en áreas urbanas pero se espera que este porcentaje aumente a 85 por ciento para el 2050.

Al dividir la población infantil y adolescente por grupos de edad, se puede observar que se mantiene una distribución de 51% niños y 49% niñas (ver Gráfico 1). Esta distribución cambia a medida que aumenta la edad, para luego invertirse a partir de los 28 años de edad de hombres y mujeres.



UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Fernández, V. Aldivia, G. Bisbicus, D. Romero.

Gráfico 1
Número de niños y niñas por grupo de edad. Colombia, 2015



Fuente: DANE, estimaciones de población 2005-2020.

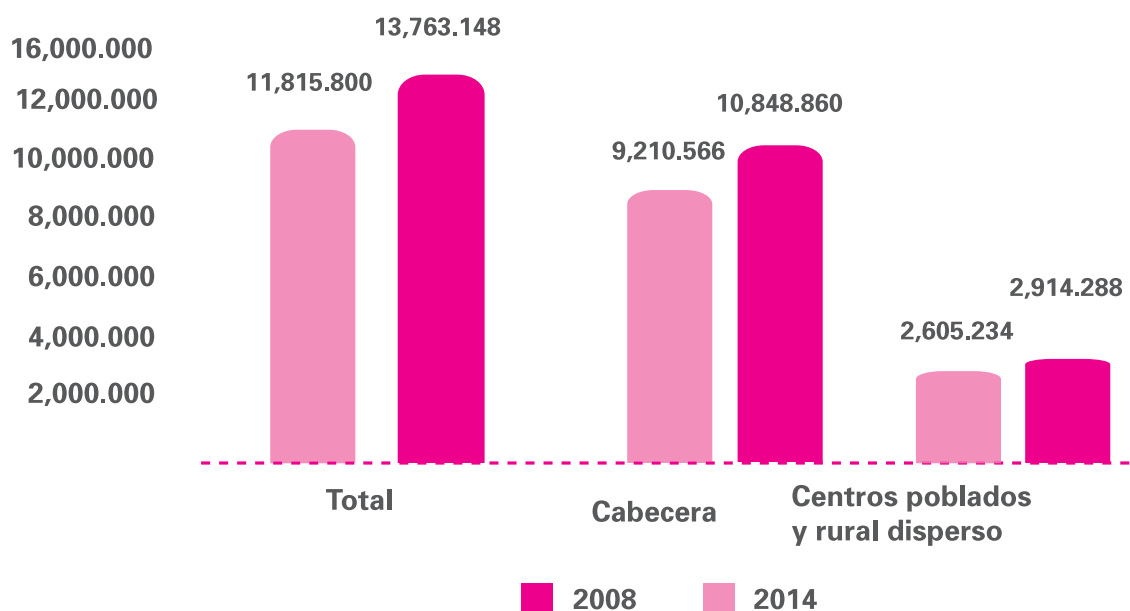
Si se concentra la atención en la distribución de la población infantil y adolescente por sexo -para el 2015-, en todos los grupos de edad los hombres superan a las mujeres, situación inversa a la población total, lo que equivale a un 51,2% de hombres y 48,8% de mujeres entre 0 y 17 años.

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2014, el número promedio de personas por hogar, en todo el país, era de 3,4 personas y al menos uno de cada tres hogares, tenía jefatura femenina⁹.

⁹ Entre los hogares con jefatura femenina, el 79,5% no tienen cónyuge y dentro de ellos, una tercera parte tiene hijos/as menores de 18 años (ENCV, 2014). Casi el 11% de los hogares en Colombia, tienen una mujer como jefe de hogar en la que hay, al menos, una persona menor de 18 años a su cargo.

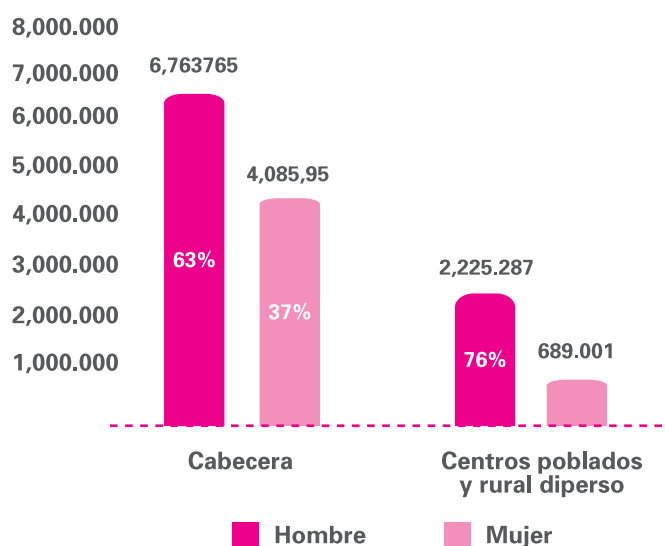
Según la misma fuente (Encuesta de Calidad de Vida), el número de hogares ha aumentado entre 2008 y 2014, pero más significativamente en las cabeceras. Ver Gráfico 2

Gráfico 2
Número de hogares por área. Colombia. 2008 vs 2014



Otra característica importante es el creciente número de hogares cuyas jefes de hogar son mujeres. A 2014, uno de cada tres hogares en Colombia reconoce como su jefe a una mujer. Ver Gráfico 3

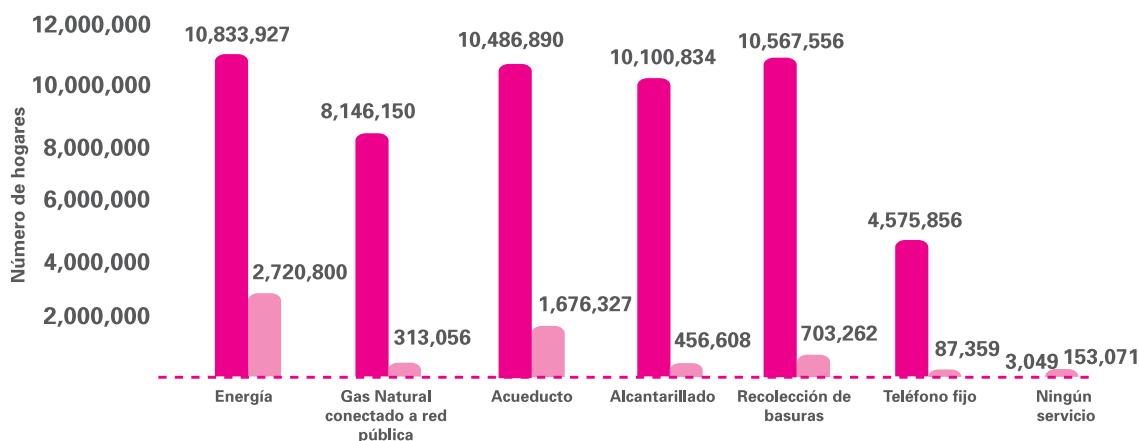
Gráfico 3
Número de hogares por sexo del jefe, según área. Colombia, 2014.



Fuente: DANE. ECV (2014)

En Colombia, hay un acceso generalizado a servicios sociales básicos, no obstante, persiste una brecha entre zonas urbanas y rurales (ver Gráfico 4).

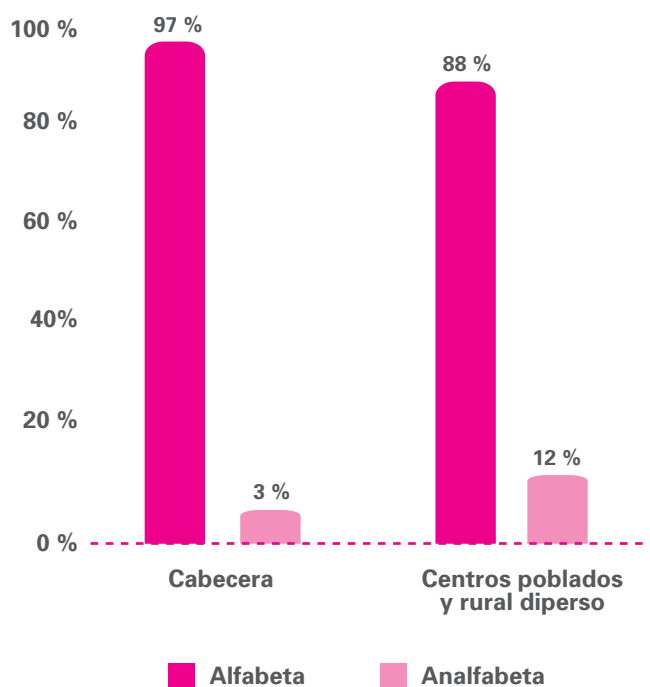
Gráfico 4
Número de hogares con acceso a servicios, por zona. Colombia, 2014



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 2014.

Esta diferencia entre las zonas urbanas y rurales también se evidencia en características como analfabetismo. Como se puede observar en el Gráfico 5, la proporción de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir es mayor en las áreas rurales que urbanas.

Gráfico 5
Porcentaje de personas de 15 años o más, por condición de alfabetismo, según área. Colombia, 2014



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 2014.

Al comparar las pirámides demográficas de los distintos grupos poblacionales que se auto-identificaron con una pertenencia étnica particular – CENSO (2005) del DANE –, se observan marcadas diferencias con relación a la cantidad de niños niñas y adolescentes que hay en cada uno de ellos (ver Gráfico 6).

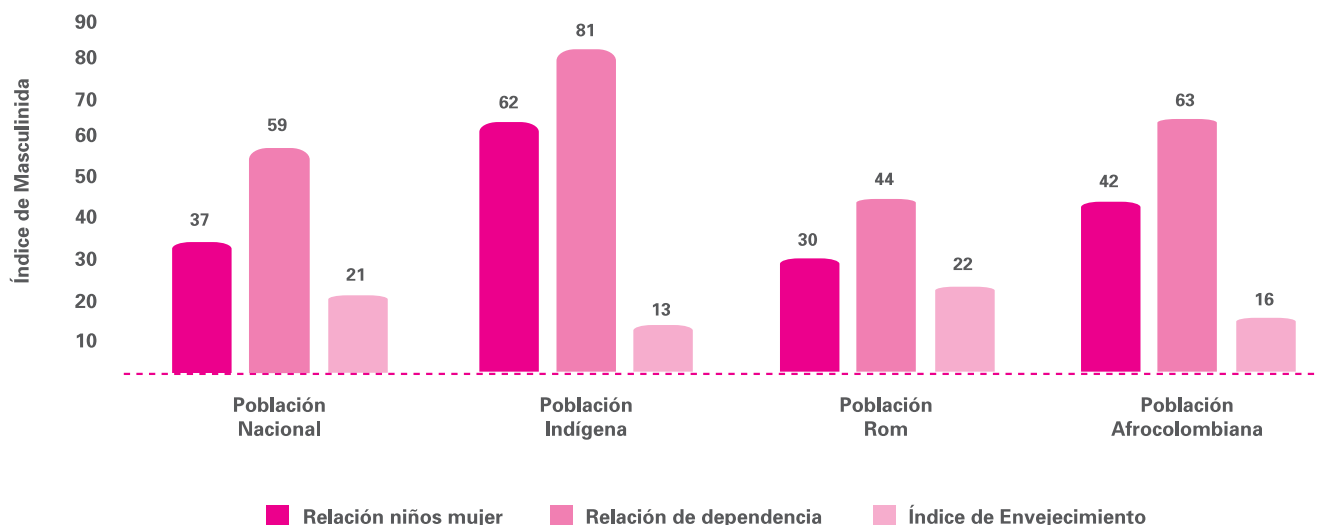
Gráfico 6
Pirámides poblacionales, según pertenencia étnica. Colombia, 2005.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) – CENSO (2005).

Claramente las comunidades indígenas y afro-descendientes tienen una mayor proporción de niños y niñas, frente al total de su población. Esto hace que, por una parte, sus relaciones de dependencia sean las más altas de todos los grupos, y por la otra, muestren los índices de envejecimiento más bajos, con relación a aquellos que se auto-definieron como mestizos (ver Gráfico 7)

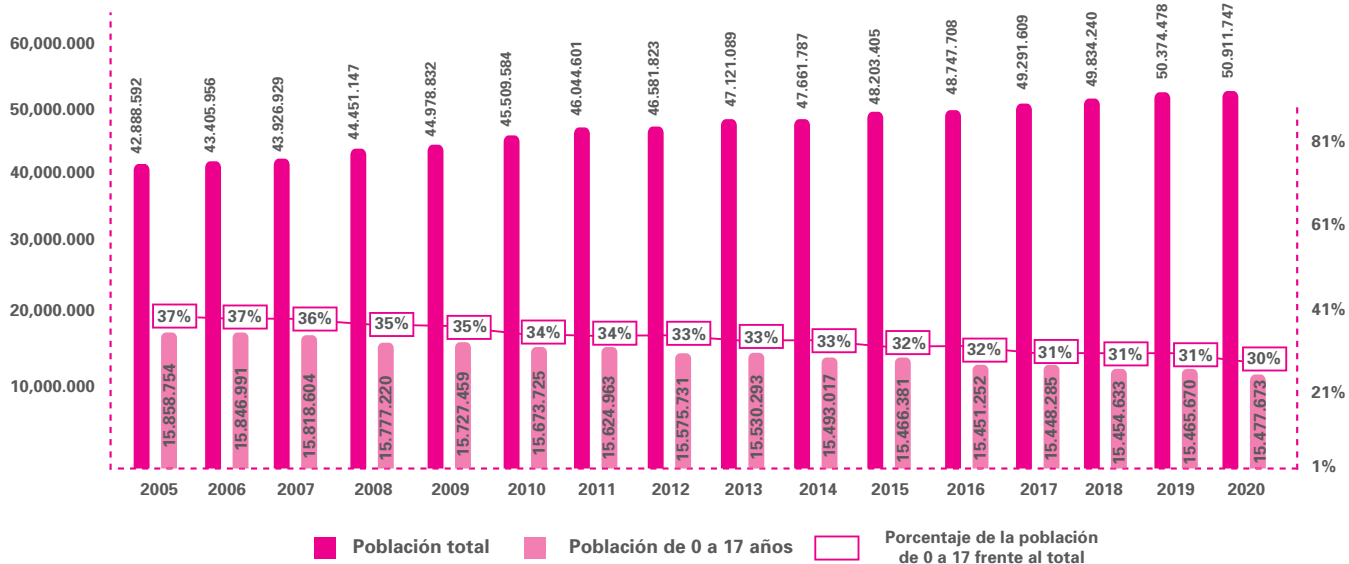
Gráfico 7
Índices demográficos básicos, según pertenencia étnica. Colombia, 2005.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) – CENSO (2005).

En el agregado, las proyecciones demográficas disponibles muestran que el total de niños, niñas y adolescentes representará una proporción cada vez menor frente a la población total (Ver Gráfico 8), en coherencia con la actual etapa demográfica que se viene desarrollando en Colombia, en la que están naciendo y muriendo menos personas, al tiempo que aquellas que sobreviven son mucho más longevas.

Gráfico 8
Proyecciones de población para Colombia (total y personas menores de 18 años). 2005-2020.



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2013.

Al respecto, vale la pena reproducir acá, los principales indicadores de fecundidad, mortalidad y crecimiento demográfico estimados para Colombia, entre el año 2.000 y el 2.050 (ver tabla 1).

Tabla 1
Indicadores del crecimiento demográfico estimados y proyectados por quinquenios.
Colombia (2.000-2.050)

Indicadores demográficos	2000 2005	2005 2010	2010 2015	2015 2020	2020 2025	2025 2030	2030 2035	2035 2040	2040 2045	2045 2050
Fecundidad										
Nacimientos anuales (en miles)/	913	923	932	930	918	901	883	863	841	816
Tasa bruta de natalidad (por 1000)	22.0	20.6	19.4	18.2	17.0	15.9	14.9	14.1	13.4	12.7
Tasa global de fecundidad	2.6	2.5	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9
Edad media de la fecundidad	26.6	27.1	27.1	27.1	27.1	27.1	27.1	27.1	27.2	27.2
Mortalidad										
Muertes anuales (en miles)	232	247	271	300	333	372	415	463	511	557
Tasa bruta de mortalidad (por 1000)	5.6	5.5	5.6	5.9	6.2	6.6	7.0	7.6	8.1	8.7
Esperanza de vida al nacer										
Ambos sexos	71.7	72.9	73.8	74.6	75.4	76.2	76.9	77.6	78.3	79.0
Hombres	68.0	69.2	70.2	71.1	72.0	72.8	73.7	74.5	75.3	76.0
Mujeres	75.4	76.6	77.4	78.1	78.8	79.5	80.2	80.8	81.4	82.0
Tasa de mortalidad infantil (por 1000)	20.5	19.1	16.7	14.9	13.5	12.1	10.9	9.8	8.9	8.1
Crecimiento natural										
Crecimiento anual (en miles)	681	676	661	630	585	529	468	400	330	259
Tasa de crecimiento natural (por 1000)	16.4	15.1	13.8	12.3	10.8	9.3	7.9	6.6	5.3	4.0
Migración										

Migración anual (en miles)	-24	-24	-24	-24	-24	-24	-24	-24	-24	-24
Tasa de migración (por 1000)	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4	-0.4
Crecimiento total										
Crecimiento anual (en miles)	657	652	637	606	561	505	444	376	306	235
Tasa de crecimiento total (por 1000)	15.8	14.6	13.3	11.8	10.4	8.9	7.5	6.2	4.9	3.7
Tasa de crecimiento total (por 1000)	15.8	14.6	13.3	11.8	10.4	8.9	7.5	6.2	4.9	3.7

Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2013.

La situación socioeconómica del país se puede resumir con los siguientes datos básicos sobre la evolución de la pobreza en Colombia.

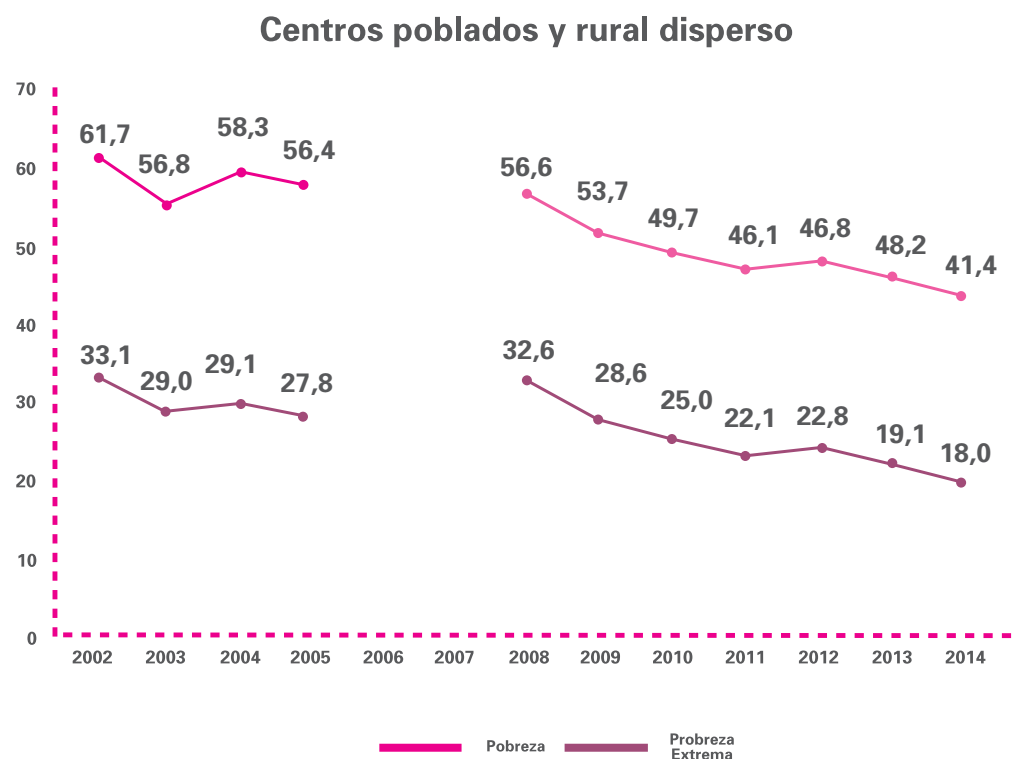
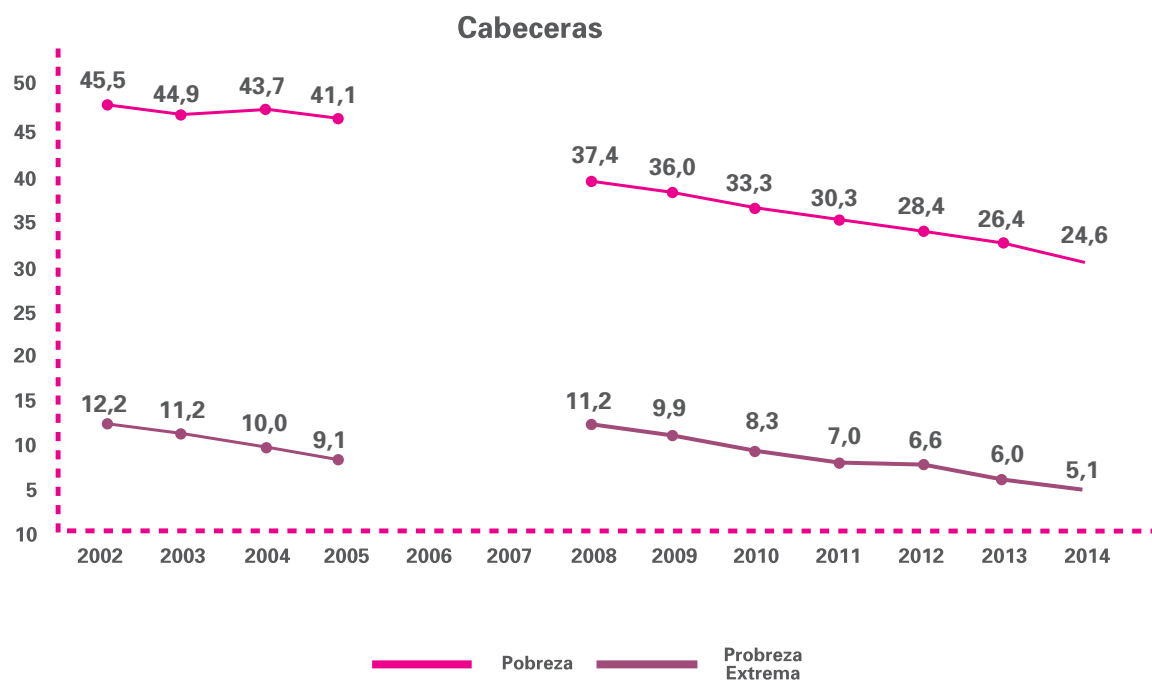
Tabla 2
Principales indicadores del ODM referido a pobreza. 2013

Meta Nacional	Indicador	Línea base/año	Situación actual/ año	Meta a 2015	Porcentaje de avance
1A. Reducir a la mitad la población que vive en pobreza y pobreza extrema	a. Porcentaje de personas en pobreza extrema (indigencia)	20.4%	9.1%	8.8%	97.4%
		1991	2013		
	b. Porcentaje de personas en pobreza	53.8%	31%	28.5%	91.7%
		1991	2013		
	Porcentaje de personas con ingreso inferior a 1.25 dólares con paridad de poder adquisitivo (PPA 2005)	13.5%	3.7%	1.5%	77.8%
		2002	2013		

Fuente: Tomado de DNP (2015). Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá (p- 16)

La Tabla 2 así como el Gráfico 6 Niveles de pobreza, según área. Colombia. 2002-2014, muestran que la pobreza en Colombia se ha reducido de forma rápida y sistemática, comparándola con otras economías similares a la del país. No obstante, también se evidencia que persiste un contraste entre lo que sucede en las cabeceras urbanas y las áreas rurales.

Gráfico 9
Niveles de pobreza, según área. Colombia. 2002-2014



Fuente: DANE. Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014). <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/pobreza/160-uncategorised/6020-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2014>



II. El entorno facilitador para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia

A. Marco normativo, político e institucional

Desde 1991 – año en que Colombia ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño – el país ha avanzado significativamente en el diseño e implementación de un marco legislativo, normativo y de políticas públicas sectoriales y poblacionales más robusto y pertinente para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Colombia.

Sin duda, Colombia cuenta con un cuerpo legal altamente alineado con los principales instrumentos internacionales que se han formulado en materias relevantes al respeto, la protección, el ejercicio y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y las mujeres. Ver Tabla 3

Tabla 3

Estado actual de firma y ratificación de Tratados Internacionales por parte del Estado Colombiano

Descripción del tratado	Nombre	Fecha de firma	Fecha de la ratificación, Fecha de adhesión (a), de sucesión (b)
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	CAT	10 abr 1985	08 dic 1987
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	CAT-OP		
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	CCPR	21 dic 1966	29-Oct-69
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte	CCPR-OP2-DP		05 ago 1997 (a)
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	CED	27 Sep 07	11-Jul-12
Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer	CEDAW	17-Jul-80	19 ene 1982
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	CERD	23-Mar-67	2-Sep-81
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	CESCR	21 dic 1966	29-Oct-69
Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	CMW		24 may 1995 (a)
Convención sobre los Derechos del Niño	CRC	26 ene 1990	28 ene 1991
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	CRC-OP-AC	6-Sep-00	25-May-05
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	CRC-OP-SC	6-Sep-00	11-Nov-03
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	CRPD	30-Mar-07	10-May-11

Fuente: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=37&Lang=SP

Según las Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia para el Comité de los Derechos del Niño, se destaca la ratificación de los siguientes instrumentos:

- La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, en 2012;
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en 2011;
- El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (N° 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2014.

Igualmente El Comité acoge con satisfacción la adopción de las siguientes medidas legislativas recientes:

- La Ley N° 1542, sobre la violencia doméstica, en 2012;
- La Ley N° 1448, de Víctimas y Restitución de Tierras, en 2011;
- La Ley N° 1146, sobre la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, en 2007;
- La Ley N° 1098, por la que se aprobó el Código de la Infancia y la Adolescencia, en 2006.

Igualmente, el mismo Comité destaca las siguientes políticas y medidas institucionales:

- El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)
- La Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012)
- El Plan estratégico para la eliminación de la transmisión materno infantil del VIH/SIDA (2011)
- La Política y Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia (2010)
- El Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019)

Desde el año 1991, la Constitución Política de Colombia adopta la doctrina y principios de protección integral establecidos en la Convención sobre los derechos del Niño¹⁰, con lo cual se inicia la formulación de un marco normativo a nivel nacional, amparado en el derecho internacional. Posterior a la firma y ratificación de la mayoría de los Tratados y Protocolos Facultativos de las Convenciones de DDHH, se desarrollaron leyes propias vinculadas a problemáticas relevantes para la situación de la infancia en el país.

Tabla 4

Línea de tiempo aproximada del marco normativo vinculado a la infancia y adolescencia en Colombia

Fecha	Desarrollo del marco normativo
1981	Ley 22 Aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
1981	Ley 51 que Ratifica la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer
1989	Ley 2737 que aprueba el Código del Menor
1991	Se aprueba y firma la Convención sobre los Derechos del Niño mediante la Ley 12
1993	Ley 70, artículo transitorio 55 de la Constitución Política sobre Tierras y población afrocolombiana
1993	Ley 82 normas destinadas a ofrecer apoyo estatal a la mujer cabeza de familia
1995	Ley 248 que ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
1996	Decreto 1396 Se crea la Comisión de DDHH de los Pueblos Indígenas y el programa especial de atención a los Pueblos Indígenas
1996	Ley 294 sobre Violencia intrafamiliar
1997	Ley 360 amplió el espectro de posibilidades de intervención en el caso de abuso sexual
1997	Ley 375 Ley Nacional de Juventud
1999	Ley 679 Estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.
2000	Ley 575 por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996
2000	Ley 581 por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público
2001	Ley 715 de Financiación y organización de la educación
2002	Ley 750 Normas en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia
2003	Ley 800 Aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños
2003	Ley 823 Sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
2005	Ley 975 "Ley de Justicia y Paz"

¹⁰ Los artículos de la Constitución de la república que tienen relación directa con los derechos de los niños, niñas y adolescentes son: 13, 43, 44, 45, 47, 50 y 67.

2005	Ley 985 sobre trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma
2006	Ley 1098 Código de Infancia y Adolescencia
2006	Ley 1009 crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género
2006	Ley 1023 vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones
2008	Ley 1257 referida a la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Se reforman códigos de procedimiento penal
2008	Auto 251 Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado
2009	Directrices para el Cuidado Alternativo de Niños (Desinstitucionalización de los niños/as) (15 junio 2009).
2009	Auto 006 Protección de las personas desplazadas con discapacidad
2009	Ley 1346 se comprueba la "Convención sobre los derechos de los con discapacidad, adoptada por la asamblea general de las Naciones Unidas el 2006
2009	Decreto 289 Se establecen criterios administrativos para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes de Bogotá
2009	Ley 1329 Modifica el título IV de la Ley 559 del 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes
2009	Ley 1336 Por medio de la cual se adiciona y robustece la ley 679 del 2001 de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes
2010	Ley 1413 se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales
2011	Ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
2011	Gratuidad educativa universal desde grado 0 al 11 en la educación pública
2011	Ley 1448 Ley de Víctimas y restitución de tierras (1)
2011	Ley 1450 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad Para Todos 2010-2014"
2012	Resolución No. 0459 Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual

Fuente: Elaboración propia con base en CONPES y documentos oficiales.

Nota: (1) En esta Ley se establece el Decreto 4635 sobre comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, el Decreto 4634 sobre el pueblo gitano (Rrom) y el Decreto 4633 sobre pueblos y comunidades indígenas

Algunos aspectos destacados por los relatores especiales de DDHH en el país, así como por los informes de los Comités de seguimiento de las convenciones son¹¹:

La promulgación del Código de la Infancia y Adolescencia con la Ley 1098 de 2006 en reemplazo del Código del Menor. El nuevo código asumió la doctrina de protección integral, considerando: i) reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, ii) garantía del cumplimiento de sus derechos, iii) prevención de su amenaza y vulneración, y iv) la seguridad de su restablecimiento inmediato.

11 Síntesis recopilada de los Informes oficiales de Naciones Unidas como parte del seguimiento periódico de las Convenciones y de los Informes de Derechos Humanos, que incluyen el informe "Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención" del 8 de junio de 2006 del Comité de Derechos del Niño, así como el "Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del 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" del 17 de junio de 2010, y el "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados" del 21 de junio de 2010. En: <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/COIndex.aspx> Las observaciones finales sobre los informes 7° y 8° de Colombia relativos a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW.

Se establece jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, como la sentencia T-025 de 2004 y órdenes subsiguientes, en particular el Auto 251 de 2008, que garantiza la protección de los niños desplazados dentro del país, conforme al derecho internacional en la materia.

Otra cuestión importante a señalar es la participación de los relatores del SNU en los procedimientos especiales temáticos del Consejo de Derechos Humanos, que han permitido plantear cuestiones relativas a los niños involucrados en conflictos armados y han formulado recomendaciones al respecto. Así como los informes del Consejo Económico Social, en particular el Informe de Colombia por parte de la relatora especial para educación en el año 2004.

La participación voluntaria de Colombia desde 2008 para establecer un mecanismo de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados, con arreglo a la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la consecuente cooperación con la Representante especial del Secretario General para la cuestión de los niños/as y los conflictos armados.

Los esfuerzos desplegados en torno a la normalización del proceso de rendición de cuentas públicas de manera periódica y articulada.

En general, las recomendaciones emanadas de los Comités de seguimiento a las Convenciones muestran su preocupación por el hecho de que el actual marco normativo contrasta de manera importante con la situación concreta de la infancia en el país. En el caso particular del Comité de seguimiento de la CEDAW, por ejemplo, las recomendaciones son categóricas en este sentido, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5
Recomendaciones del Comité CEDAW sobre cuestiones relativas al marco normativo y acceso a la justicia de Colombia

Observaciones y/o recomendaciones sobre marcos normativos	Fecha	Organismo
“9, El Comité reconoce el amplio marco jurídico, político e institucional del Estado parte sobre los derechos de la mujer; sin embargo, muestra su profunda preocupación por el hecho de que dicho marco contraste notablemente con la situación de las mujeres en todo el territorio del Estado parte, dado que su aplicación es sumamente ineficaz. Acoge con satisfacción los diversos autos de la Corte Constitucional que garantizan la protección de los derechos humanos, en particular los derechos de la mujer. Sin embargo, está seriamente preocupado por el hecho de que las opiniones opuestas en la toma de decisiones a nivel ejecutivo, así como en el poder judicial, con respecto a los autos de la Corte han dado lugar a incoherencias en la gobernanza y el estado de derecho debido a su escasa aplicación.”	29 de octubre de 2013 Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. CEDAW/C/COL/CO/7-8.	Naciones Unidas. (2013b). Comité Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW/UN.

“10. El Comité recomienda al Estado parte que: a. Mejore la aplicación del marco jurídico y promueva y establezca mecanismos de vigilancia eficaces b. Asegure una coordinación eficaz entre las diversas instituciones gubernamentales encargadas de su aplicación y establezca mecanismos de rendición de cuentas c. Adopte las medidas necesarias para conciliar las opiniones opuestas en la toma de decisiones dentro del Gobierno y en el poder judicial, a fin de respetar y cumplir plenamente los autos de la Corte Constitucional.”	29 de octubre de 2013 Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. CEDAW/C/COL/CO/7-8.	Naciones Unidas. (2013b). Comité Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CE-DAW/UN.
“16. El Comité recomienda al Estado parte que: d. Asegure el acceso de la mujer a la justicia, en particular adoptando medidas para combatir la impunidad; reforzando la capacidad de las Comisarías de Familia e impartiendo formación obligatoria a los jueces, los abogados y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la aplicación coherente del marco jurídico existente y sobre los derechos humanos, en particular sobre la Convención, con inclusión de las distintas formas de violencia contra la mujer y de los estereotipos de género; ”	29 de octubre de 2013 Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. CEDAW/C/COL/CO/7-8.	Naciones Unidas. (2013b). Comité Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CE-DAW/UN
“35. Si bien observa que la edad legal para contraer matrimonio en el Estado parte se ha fijado en 18 años para mujeres y hombres, el Comité expresa su preocupación por la excepción prevista en el Código Civil del Estado parte, que permite a los adolescentes de 14 años de ambos sexos contraer matrimonio con el consentimiento de sus padres o tutores.” “36. El Comité recomienda al Estado parte que: e. Garantice el cumplimiento del requisito relativo a la edad mínima para contraer matrimonio, fijada en 18 años para mujeres y hombres, y modifique su Código Civil a fin de asegurar que las excepciones respecto de la edad mínima para contraer matrimonio se fijen en 16 años para ambos sexos, previa autorización de un tribunal competente.”	29 de octubre de 2013 Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. CEDAW/C/COL/CO/7-8.	Naciones Unidas. (2013b). Comité Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CE-DAW/UN.

Fuente: Elaboración propia con base en informes de seguimiento de las Convenciones y protocolos facultativos en su examen a Colombia.

Otro tipo de obstáculos vinculados a la aplicación de las normas -y destacados en las entrevistas para este informe-, especialmente en el caso de víctimas de violencia son:

- La ausencia de una formación y sensibilización adecuadas de los funcionarios judiciales
- La falta de asistencia jurídica gratuita
- Los limitados servicios psicosociales y de atención de salud de que disponen las víctimas de la violencia sexual, por ejemplo para el acceso inmediato a pruebas forenses

En el nivel local, se han registrado avances sustanciales en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas y demás herramientas de gestión a favor de niños, niñas y adolescentes. Dichos progresos incluyen la formulación de políticas departamentales y municipales de infancia y adolescencia, no obstante la brecha de implementación también se extiende a este nivel.

En esta misma dirección, el Estado ha progresado en el diseño y ejecución de políticas de carácter diferencial, que aunque no están orientadas a un momento específico del ciclo vital, sí tienen incidencia en la vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a grupos étnicos. Así como la Ley estatutaria 1618/2013 "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad".

Uno de los aspectos importantes del avance en el ejercicio pleno de derechos de los niños, niñas y adolescentes, dice relación con la formulación de medidas generales o específicas para el desarrollo de la infancia y la adolescencia en el país, y que estas medidas sean conocidas, articuladas, coherente con el marco normativo, financiadas adecuadamente y que logren los resultados previstos. En este sentido, es importante consignar que tanto el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2009-2019 como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, han contribuido de manera concreta al fortalecimiento de una agenda específica para la garantía universal de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Los principales ejes del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia se establecieron en torno a doce (12) objetivos distribuidos en cuatro (4) categorías: derechos de existencia, derechos al desarrollo, derechos a la ciudadanía y derechos de protección¹². Hasta la fecha estos objetivos definen las prioridades de la agenda de gobierno y sobre ellos se realiza el proceso de rendición de cuentas por la institucionalidad especializada.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 tuvo un correlato a nivel sub-nacional para lo cual se desarrollaron instrumentos que buscaron facilitar -- la tarea tanto a los departamentos como a los municipios -- para establecer efectivamente su marco de políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en su territorio. La Estrategia Hechos y Derechos ha desarrollado de manera sostenida procesos de asistencia técnica para el mejoramiento de los instrumentos de la política en infancia y adolescencia a nivel territorial, lo que ha estado incidiendo tanto en el número como en el mejoramiento de la calidad de los planes locales y departamentales en estas materias. De igual modo, el Departamento Nacional de Planeación publicó una guía técnica para la presentación de los planes de desarrollo, lo que ha facilitado el trabajo de los niveles sub-nacionales en este sentido (SCOPETTA, 2013).

12 Los doce derechos son: Todos vivos; Ninguno sin familia; Todos saludables; Ninguna desnutrido o con hambre; Todos con educación de calidad y no discriminante; Todos jugando; Todos capaces de manejar los afectos y las emociones; Todos registrados; Todos participando en la vida en comunidad; Ninguno maltratado o abusado; Ninguno en una actividad perjudicial o violenta; Los adolescentes acusados de violar la ley con debido proceso y sanciones educativas y proporcionales.

Igualmente se constata que un número importante de departamentos y de municipios cumple progresivamente con la obligación de construir planes de desarrollo que incorporen en mayor cantidad y calidad, datos e iniciativas a favor de la protección integral de la infancia y la adolescencia. No obstante, los planes y los avances en la definición de políticas poblacionales han sido heterogéneos en el ámbito territorial¹³.

Sin duda, estos planes requieren acompañarse de esfuerzos sostenidos de monitoreo y de evaluación de los impactos de la política pública de manera sistemática. El año 2012 se realizó una iniciativa importante en esta materia: un número significativo de entidades públicas con responsabilidades como garantes, implementaron un proceso a través del *“Informe a la ciudadanía: Optando por la paz y la prosperidad social. Primera rendición pública de cuentas nacional sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud 2005-2012”*, lo cual constituyó un hito por su aporte a la transparencia de la gestión pública en estas materias y por la necesaria articulación entre entidades de muy diversa naturaleza y trayectoria en el país. No obstante, el foco de atención de esta cuenta pública es la acción del Estado en tanto garante, y por lo mismo, su análisis es limitado al no incluir las voces de la infancia ni la de otros actores que trabajan en esta temática desde la Academia o desde la sociedad civil.

Por otra parte, si bien es posible distinguir una amplia gama de políticas públicas para la infancia y la adolescencia en Colombia, especialmente a partir del año 2001 a la fecha, su mayor desarrollo se concentra desde el año 2010, lo que remite a considerar que su marco de política pública es muy reciente, al igual que gran parte de su marco normativo específico como se ha señalado anteriormente.

Tabla 6
Línea de tiempo de la formulación de políticas públicas y marco normativo para la infancia y la adolescencia en Colombia

Fecha	Desarrollo de políticas públicas
1992	Política Integral para la Mujer
1994	Política de Participación y Equidad y de la Mujer –EPAM
1999	Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres
2001	Plan Nacional de Cultura (2001-2010)
2002	Plan Nacional de Educación Ambiental
2002	Política Nacional de Constitución de paz y convivencia familiar. Haz Paz
2003	Política Mujeres Constructoras de Paz
2003	Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
2004	CONPES 80 Política pública nacional de discapacidad
2005	CONPES 3400 Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia
2005	Política Nacional de Juventud. Bases para el plan Decenal de Juventud (2005-2015)
2006	Plan de acción nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de NNA (ESCNNA)

¹³ “Aunque la principal conclusión sustentada en los datos tiene que ver con el mejoramiento tanto en cantidad y calidad de la inclusión de los derechos de la primera infancia, la infancia, adolescencia y la juventud, al observar los resultados individuales de los planes, es necesario señalar que hubo municipios con calificaciones muy bajas (se sugiere ver el escalafón nacional anexo al informe). Esto indica que los esfuerzos de asistencia técnica que han servido para el efecto global observado, no han sido igual de eficaces en todo el territorio nacional. También podría ser que los planes presentados por las entidades en los últimos lugares no se presenten en formatos que concuerden con los estándares de la evaluación. Otro factor que pudo incidir en esto, es que no todos los planes recibidos estaban completos, y aunque se solicitaron oportunamente, no se obtuvo respuesta oportuna de varias entidades territoriales. En todo caso, es recomendable hacer un seguimiento a los municipios en cuestión, con el propósito de aportar al mejoramiento de su planeación” (SCOPETTA, 2013).

2006	Plan integral de apoyo a comunidades de alto grado de vulnerabilidad y riesgo
2006	Plan Sectorial Revolución Educativa. Colombia Aprende (2006-2010)
2007	CONPES 109 Política pública nacional de primera infancia "Colombia por la primera infancia"
2007	Plan nacional de salud pública (2007-2010)
2007	Estrategia nacional de lucha contra la trata de personas (2007-2012)
2007	Construcción del Plan Estratégico de Discapacidad
2008	CONPES 113 Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional
2008	Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador (2008-2015)
2008	Plan Nacional de la Eliminación de la Sífilis Gestacional y Congénita
2008	Plan Nacional de Respuesta ante el VIH y el SIDA (2008-2011)
2009	Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019)
2009	Documento de política pública sobre el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
2010	Estrategia nacional de atención integral a la primera infancia, De Cero a Siempre
2010	CONPES 3660 que promueve la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal
2010	Política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos al margen de la ley
2010	CONPES 3629 Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente SRPA. Política de atención al adolescente en conflicto con la ley
2010	CONPES 3673 Reclutamiento y utilización de niñez y adolescencia por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados
2010	Creación de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana
2011	Plan de lectura y escritura "Leer es mi Cuento". La primera infancia y la niñez
2011	Política Nacional de Seguridad Ciudadana
2012	Inicio de proceso de negociaciones para la Paz
2012	CONPES 147 sobre prevención del embarazo adolescente
2012	Adecuación de la estrategia integral para la reducción del embarazo entre adolescentes
2012	Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres
2012	Política Pública Nacional de Equidad de Género, 2013-2016
2012	Plan integral para garantizar una vida libre de violencias
2013	CONPES 266 sobre Discapacidad
2013	CONPES 161 Política Pública de equidad de género
2013	Sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los DDHH, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar
2013	De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034

Fuente: Elaboración propia con base en CONPES y documentos oficiales.

En los últimos años se ha ido transformando la arquitectura institucional propiciando la creación y fortalecimiento de instancias ejecutivas y de coordinación del orden nacional y territorial, orientadas a articular y emprender acciones más concretas y efectivas, desde diversos sistemas y sectores.

En el año 2012, se estudió exhaustivamente el mapa de las instituciones del sector público responsables de los programas que atendían las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en Colombia o que estaban encargadas de programas relacionados con aquellas dimensiones identificadas como prioritarias para el desarrollo de la niñez y la adolescencia (UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012). Se encontraron un total 24 entidades (9 ministerios, 3 altas consejerías, 3 departamentos administrativos, 8 entidades adscritas y la Registraduría Nacional del Estado Civil). De todas ellas, la que tenía un nivel más alto de competencias y atribuciones en estas materias era el ICBF¹⁴, que a su vez encabezaba el Sistema de Bienestar Familiar compuesto por diversas entidades. Por otro lado, el ICBF compartía la responsabilidad de algunas dimensiones (como nutrición y cuidado, recreación y uso del tiempo) con otras entidades.

También se encontró que existían dimensiones atendidas por una sola entidad, como lo eran: Gestación y Mortalidad Infantil (Ministerio de Salud), Amparo (ICBF), Agua Potable y Saneamiento (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), Identificación (Registraduría Nacional), y la mayoría de las dimensiones de la categoría de derechos de protección (a cargo del ICBF). En contraste, se identificaron otras dimensiones que eran atendidas por varias entidades. Por ejemplo, cuidado, recreación y uso del tiempo, la cual era atendida por 6 entidades diferentes.

Otras dimensiones donde actúan tres o más entidades son nutrición (ICBF, MEN y DPS), educación sexual y planificación familiar (ICBF y MEN), apoyo psicosocial (DPS, ICBF, MEN, y MSP), ambiente familiar (ICBF y MEN) y asistencia social (ANSPE, DPS¹⁵ y Ministerio de Trabajo). Esto no es necesariamente negativo si existen los espacios de articulación adecuados para garantizar el cumplimiento de los objetivos en la población beneficiaria. Sin embargo, es importante resaltarlos porque si no existen esos espacios de articulación y responsabilidades claramente asignadas, la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos está diluida y la implementación de los programas a nivel territorial podría duplicarse. Adicionalmente, el sector educación es liderado por el Ministerio de educación MEN, el cual se articula con otras instancias para la atención a población desplazada, el desarrollo de estrategias de búsqueda de niños por fuera del sistema educativo, etc.

En general, se advierte un esfuerzo importante en creación de institucionalidad a través de las reformas de los últimos años en ese sentido¹⁵, con niveles de especialización incipientes y una alta fragmentación de acciones¹⁶.

14 La entidad con mayor número de programas a cargo es el ICBF, con 47 programas relacionados con cuatro de las cinco categorías de derechos (y 18 de las 25 dimensiones de atención), seguido por el Ministerio de Educación (con 9 programas que atiende 6 dimensiones) y el Ministerio de Salud (con 8 programas que atienden 5 dimensiones).

15 “Por una parte, tal y como se mencionó, el DPS se dirige a las población en riesgo, vulnerable, a las víctimas; mientras que el ICBF debe prestar una atención integral a los niños, niñas y adolescentes de conformidad con la filosofía y enfoque adoptado en la Constitución política del 91, en el Código de la Infancia y la Adolescencia y, por supuesto, en la Convención sobre los Derechos del Niño, es decir, que no sólo debe prestar atención aquellos que se encuentran en situación irregular. De ahí que la principal preocupación con esta reforma es que se corre el riesgo de regresar a la doctrina de situación irregular. Por otra parte, no es clara la forma en que se realizará la coordinación entre las entidades, pues si bien con la reforma el ICBF se adscribió al DPS, el DPS, a su vez, forma parte del SNBF, del cual el ICBF es el organismo rector” (UNICEF/UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012).

16 “La entidad con mayor número de programas a cargo es el ICBF, con 47 programas relacionados con cuatro de las cinco categorías de derechos (y 18 de las 25 dimensiones de atención), seguido por el Ministerio de Educación (con 9 programas que atiende 6 dimensiones) y el Ministerio de Salud (con 8 programas que atienden 5 dimensiones). Si bien el análisis organizacional de las entidades está por fuera del alcance de este estudio, cabe resaltar este resultado y dejar la pregunta abierta sobre la posible sobrecarga de funciones del ICBF” (UNICEF/UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012).

Este marco institucional ha incluido, también, una serie de espacios o instancias intersectoriales. En principio, se podrían identificar tres tipos de espacios de articulación formal en donde se diseña o se hace seguimiento a la implementación de políticas públicas que afectan a niños, niñas y adolescentes: el Consejo Nacional de Política Social, la Mesa Transversal de Pobreza y Desigualdad, y las Comisiones intersectoriales (para problemáticas o poblaciones específicas).

El Consejo Nacional de Política Social fue creado a partir del Código de la Infancia y la Adolescencia, donde se establece que este Consejo es “el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional” (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2006d). Este Consejo está compuesto por el Presidente de la República o el vicepresidente; los ministros (o viceministros) de siete carteras incluidas Salud, Educación, Vivienda Hacienda; los directores de DNP e ICBF y representantes de gobernadores y alcaldes.

La Mesa Transversal de Pobreza, es un espacio de articulación y rendición de cuentas creada con el objetivo de servir de instancia de diálogo, seguimiento y decisión con respecto a las acciones del gobierno nacional dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2011d). Esta mesa es convocada por el Presidente y está conformada por los ministros de Hacienda, Educación, Trabajo, Saludo, Vivienda y Agricultura, los directores de DPS, ANSPE, DANE, ICBF, SENAY DNP, y la Alta Consejera para el Buen Gobierno. Una característica importante de esta mesa es que sólo pueden asistir a ella los jefes de cartera. Esa mesa se reúne cada 3 meses y se le hace seguimiento (a través de tableros de control) a indicadores específicos de cada sector relacionados con la superación de pobreza.

Adicionalmente, a 2014, existían ocho comisiones intersectoriales. De estas, tres cubrían temas específicos de población de niños, niñas y adolescentes (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – AIPI; Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia; y Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley), y otras cinco abordaban temas específicos, particularmente sensibles a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes como pobreza, registro, seguridad alimentaria, vivienda y minas antipersona¹⁷.

17 Comisión Intersectorial de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos, Comisión Intersectorial para la Operación del Sistema de Registro Único de Afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral y de Protección Social, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra MAP/MUSE/AEI.

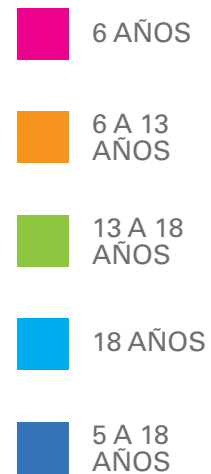
Tabla 7

Instituciones encargadas de los programas de atención a niños, niñas y adolescentes, según la dimensión a la que apunta el programa de la entidad (organizados por categorías de derechos)

Derechos (objetivos a los que apunta)		Entidad									
		ANSPE	CD	CD MU	DPS	FORNAD E-MT	ICBF	ICBF, MEN, CIM, UNICEF,	IS	MEN	MANDS
EXISTENCIA	Gestación y Mortalidad infantil										
	Salud						1				
	Nutrición					1	5			1	
	Amparo						2				
	Educación sexual y planificación familiar						3				
	Vivienda						1			1	
	Agua potable y saneamiento						2				
DESARROLLO	Educación						1			1	
	Cuidado, recreación y uso del tiempo		2	1	1		3			3	
	Ambiente familiar		2				1			1	1
	Apoyo psicosocial		1				3			1	
					1		1	1		1	
CIUDADANÍA	Identificación						2				
	Participación						1				1
PROTECCIÓN	Discapacidad		1				1				
	NO violencia familiar						5				
	NO maltrato infantil						3				
	NO minas antipersonales						1				
	NO trabajo infantil						2				
	NO reclutamiento \ Desplazamiento				1		1	1			
	NO explotación sexual						2				
	NO consumo de sustancias						1				
	Acceso a la justicia						1				
SEGURIDAD ECONÓMICA DEL HOGAR	Protección social padres \ acudientes										
	Empleo y generación de ingresos				2					1	
	Asistencia social	1			1	1					
Total dimensiones por entidad		1	2	1	6	1	18	2	1	6	2
Total programas por entidad		1	6	1	7	1	47	2	1	9	2

Fuente: UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012: 496

Entidad									Total entidades	Total programas por dimensión
MSP	MT	MVCT	MADR	RN	MUD	SENA	CIT			
1									1	1
1									2	4
2									3	9
									1	3
									2	5
		1	1						2	2
		1							1	1
			1			3			4	9
									6	16
									3	6
1									6	6
1									1	4
				4					2	2
1				1					4	4
									1	5
									1	3
									1	1
							1		2	3
									3	3
									2	3
					1				1	1
					1				2	2
1	2								2	3
	2		4						4	9
									3	3
5	2	2	3	2	1	1	2			
8	4	2	6	5	1	3	2			



B. Los recursos públicos¹⁸

El gasto público juega un papel central en la actividad económica y social del país. Su dinámica explica una proporción importante del crecimiento económico y la elección sobre su destinación incide en la calidad de vida de los hogares. Para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos es imprescindible contar con un conjunto de mecanismos normativos (legislación), institucionales (oferta pública) y financieros (recursos de inversión) que funcionen de manera coordinada.

Al analizar el gasto público que realiza Colombia en sus niños, niñas y adolescentes, surgen preguntas respecto a su nivel (¿qué tantos recursos se destinan?) a su composición (¿en qué sectores se concentra?) su dinámica (¿cómo ha evolucionado?, ¿cuáles son sus perspectivas?) y sus implicaciones (¿Qué consecuencias tienen el esquema de financiamiento en el funcionamiento del sistema?).

Aunque estudios sobre gasto público general son numerosos, los análisis de recursos destinados a un grupo poblacional particular son escasos. En el tema de niñez y adolescencia uno de los estudios más completos para América Latina y el Caribe fue elaborado en 2012 por la CEPAL y UNICEF, quienes analizaron los estudios sobre este tema en 16 países de la región, distinguiendo entre los que estiman únicamente gastos específicos en niñez y aquellos que adicionalmente abarcan una o más clases de gastos indirectos en dicho grupo. En Colombia son reconocidos los esfuerzos del CINDE (2003), Lasso (2006) Sarmiento (2003, 2012) y Vizcaíno (2012) por realizar estimaciones de los recursos destinados a programas de gasto dirigido a niños, niñas y adolescentes incluyendo los recursos que benefician a tales grupos sin que estén dirigidos directamente a ellos.

Para iniciar este análisis es conveniente plantear una definición de lo que se entiende en este documento por gasto público social. De acuerdo con la CEPAL el Gasto Público Social (en adelante, GPS) se entiende como: “ (...) el esfuerzo en términos de erogaciones realizadas por el sector público a fin de mejorar las condiciones de vida de la población y promover su bienestar colectivo, mediante múltiples acciones como la redistribución de ingresos, la formación de capital humano y la protección (...), permitiéndole [a la población] adquirir las capacidades para su propio desarrollo”.

El gasto público es una medida estándar para determinar el compromiso de los estados con sus objetivos de política económica y social. Y aunque la contabilidad puede variar entre países, existe cierto consenso sobre la utilidad del análisis de su distribución para determinar las prioridades de los países en materia de desarrollo.

En Colombia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es la entidad encargada de elaborar cada año el presupuesto general de la nación y realizar los ajustes a los que haya lugar derivados de la negociación entre sectores sociales, de cambios en la coyuntura macroeconómica que afecten los ingresos estimados, o de nuevos acuerdos sobre las prioridades del gobierno. El presupuesto general de la nación se convierte entonces en la herramienta principal para analizar el gasto público en Colombia, sus fuentes de financiamiento (ingresos permanentes, transitorios, corrientes o de capital, nacionales o territoriales) y su distribución sectorial.

En la siguiente tabla se encuentran los recursos, en valores corrientes y como porcentajes del gasto total, destinados a sectores específicos en Colombia para el periodo 2013-2015 y los proyectados por el Departamento Nacional de Planeación para el periodo 2014-2018. La selección de los sectores que se presentan obedece a una lógica de comparabilidad, pues es en estos donde se concentra el gasto público en infancia, niñez y adolescencia y más aún, donde se concentra el gasto público en protección para ese grupo poblacional.

18 Esta sección reproduce algunos contenidos del capítulo 3 del estudio apoyado por UNICEF y contratado con ECONOMETRIA Consultores, con la autoría de DEL CASTILLO, CARLOS. LEONOR ISAZA. SALOMÓN BECHARA. JHONATTAN RODRÍGUEZ (2015). Costo financiero del sistema de protección de la niñez en Colombia. UNICEF. Bogotá

Tabla 8
Distribución del presupuesto nacional en sectores seleccionados 2013-2018 (proyección).

Sector	2013	2014	2015*	2016*	2017*	2018*
Educación	\$24.900	\$27.382	\$28.283	\$30.021	\$31.939	\$34.734
% PGN	13,4%	17,0%	16,9%	17,7%	17,7%	18,0%
Salud y protección social	\$11.600	\$18.162	\$18.998	\$19.576	\$21.115	\$22.748
% PGN	6,3%	11,3%	11,4%	11,5%	11,7%	11,8%
Inclusión social y reconciliación	\$ 8.700	\$ 9.469	\$ 9.972	\$ 9.886	\$10.351	\$10.917
% PGN	4,7%	5,9%	6,0%	5,8%	5,7%	5,6%
Defensa y Policía	\$26.300	\$27.959	\$28.283	\$29.278	\$30.749	\$32.487
% PGN	14,2%	17,4%	16,9%	17,2%	17,0%	16,8%
Total gasto sectores seleccionados	\$185.500***	\$160.657**	\$167.255**	\$169.760**	\$180.808**	\$193.442**
Otros sectores						
% PGN						
(Cifras en miles de millones de pesos)						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y DNP

* Proyecciones del Departamento Nacional de Planeación

**Sin incluir servicio de Deuda

*** Incluye servicios de Deuda.

El primer resultado que se evidencia es la relativa estabilidad en la composición del gasto y las prioridades del presupuesto. Lo anterior se explica porque los sectores de Defensa y Educación concentran en todos los años una mayor proporción de recursos que los sectores de Salud e Inclusión social. Aunque los valores para el intervalo 2016-2018 son estimados vale la pena señalar que es ahí cuando los recursos del sector educación son proporcionalmente mayores a los de Defensa.

Se observa también una tendencia a la baja en la proporción de recursos destinados al sector de inclusión social y reconciliación, aunque esto no implique que los recursos nominales caigan. De lo anterior se desprende que entre 2013 y 2015, en términos reales, son los recursos de educación los que más han crecido (6%), seguidos por los de defensa (4%), salud (3%) y reconciliación (-1%).

La literatura sobre gasto público en infancia y adolescencia identifica una serie de sectores prioritarios a la hora de identificar los recursos que destina un país en la garantía de los derechos de este grupo. El principal criterio utilizado es considerar si los niños y niñas son o no los beneficiarios principales de algún programa o política pública o si el programa en cuestión está pensado fundamentalmente para ellos. También se incluirán aquellos programas que a pesar de no estar diseñados exclusivamente para los menores de edad los impactan directamente y de manera diferencial a los adultos.

Estos criterios encuentran serias limitaciones en la práctica puesto que algunos datos pueden no encontrarse disponibles de manera pública o puede ser difícil realizar una imputación que asigne una proporción fija del presupuesto de un programa al grupo poblacional de referencia.

En el caso colombiano, para analizar el gasto global en infancia se mantuvo la misma estructura sectorial que en la presentación del gasto público total. Los sectores referidos tienen (i) incidencia directa en la calidad de vida y la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, (ii) sus gastos pueden ser aproximados al grupo de referencia dentro de unos límites razonables y (iii) se cuenta con información temporal que permite distinguir una tendencia.

Otra limitación es que en términos presupuestales la contabilidad social tiende a centrarse en los recursos provenientes del gobierno nacional central y en la mayoría de los casos no se cuenta con información de inversión de recursos por parte de los entes territoriales (departamentos y municipios). En esta sección la información de gasto público se trabaja a nivel agregado, y más adelante los recursos destinados a protección se desagregan entre territoriales y centrales. Esta distinción es importante porque ofrece una medida intuitiva del compromiso territorial con la niñez y la protección cuando se la compara con la distribución del origen de los recursos. Así pues, el presupuesto general de la nación para el año 2015 cuenta con un 94.2% de recursos de la nación y un 5.8% de recursos autónomos de las entidades territoriales.

La Tabla 9, presenta el gasto estimado para los sectores de (i) Educación, donde se tomaron como referente los recursos destinados a la cobertura, calidad y atención de la población en preescolar, básica primaria y secundaria (básica y media vocacional) (ii) Salud, donde se estimó el valor total destinado por el sistema de aseguramiento solidario en el país para proveer la cobertura de atención al total de población entre 0 y 17 años del país; (iii) Inclusión social y reconciliación donde se contabilizó el presupuesto del ICBF, que es la entidad nacional con más recursos y competencias para la atención específica de los niños, niñas y adolescentes tanto en general como en términos de protección y (iv) "Sector" de Policía Nacional (incluyendo Infancia y Adolescencia y SIJIN), ya que estas entidades manejan direcciones separadas para la atención a los temas de infancia y como se evidenció en los capítulos anteriores tienen competencias específicas en los casos de análisis de este estudio.

Tabla 9
Recursos seleccionados del Gasto Público en Infancia y adolescencia 2012-2014

Sector	2012	2013	2014
1.Total Educación Básica Sector Público	\$ 24.070	\$ 26.129	\$ 26.911
2.Total UPC Régimen Contributivo y Subsidiado 0-18 años	\$ 5.700	\$ 5.447	\$ 6.208
3. Presupuesto ICBF vigencia	\$ 3.944	\$ 4.521	\$ 4.490
4. Policía Nacional*	\$ 6.652	\$ 7.288	\$ 7.420
Total de gasto en infancia, niñez y adolescencia (Cifras en miles de millones de pesos)	\$ 40.366	\$ 43.385	\$ 45.028

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: MEN, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura del gasto en infancia es significativamente diferente, como podría esperarse, de la distribución global del presupuesto, tanto en distribución como en dinámica de crecimiento. La participación de sectores como educación y salud es mayor que la de defensa y esto último también podría señalarse del rubro de inclusión social de contarse con el presupuesto específico de la dirección de infancia y adolescencia de la Policía Nacional.

Lo anterior parece obvio dadas las necesidades diferenciales de la población entre 0 y 17 años. Sin embargo, se observa también que los recursos para este grupo han seguido una dinámica de crecimiento completamente diferente que los recursos totales del sistema en los años analizados¹⁹, con crecimiento nominal del 14% en inclusión social, 12% en educación y 9% en Salud.

¹⁹ El lector debe notar que los intervalos de comparación (2013-2015 en el primero caso y 2012-2014 en el segundo) son distintos debido a la disponibilidad de datos.

Tabla 10
Gasto Público en Infancia y adolescencia 2012-2014 como porcentaje del PIB

Sector	2012	2013	2014
1. Total Educación Básica Sector Público	11,5%	12,5%	12,9%
2. Total UPC Régimen Contributivo y Subsidiado 0-18 años	2,7%	2,6%	3,0%
3. Presupuesto ICBF vigencia	1,9%	2,2%	2,2%
4. Policía Nacional	3,2%	3,5%	3,6%
Gasto de infancia y adolescencia como % del PIB	19,4%	20,8%	21,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: MEN, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La dinámica de crecimiento se ve ajustada cuando se analizan las series en términos reales. En ese caso los sectores que ganan participación respecto al crecimiento del producto son inclusión social (19.7%) y Educación (2.2%), mientras que Salud y Policía se desaceleran en términos reales.

Una atención especial debe hacerse al análisis de los recursos del ICBF. Es indiscutible el rol preponderante que esta entidad tiene en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y las competencias que le han sido asignadas en las leyes referentes tanto a la atención de los niños y niñas como a la protección de sus derechos. En el escenario fiscal que actualmente atraviesa el país, el presupuesto del Instituto se ha visto comprometido en términos reales y las perspectivas de mediano plazo apuntan a que no habrá crecimiento significativo del gasto en niñez. Este hecho puede comprometer los avances recientes en materia de atención (cobertura y calidad).

Una implicación importante de las diferentes tasas de crecimiento de los recursos reales de los sectores es que la capacidad de asumir competencias también varía. En la sección previa en la que se hizo referencia a la arquitectura institucional, se evidenciaron dificultades en la coordinación de entidades, muchas de estas relacionadas con la capacidad instalada de las mismas. En la medida que el Sistema debe funcionar de manera sincrónica, el crecimiento y la generación de capacidades en un sector debe ir articulado con lo que ocurre en otro, de lo contrario se observan desbalances operativos y de articulación como los observados en documento. En este sentido, es claro que el fortalecimiento financiero de los sectores e instituciones deben ir de la mano y debe tomar en cuenta la capacidad financiera de todos los involucrados para minimizar la aparición de cuellos de botella que derivan en problemas de oportunidad y calidad en los servicios bajo un enfoque de integralidad y concurrencia.

Aunque este incremento del GPS es innegable, otro estudio (TORRES, 2013) señala, sin embargo, que si bien es cierto que entre 2003 y 2010 el GPS subió de 10,6 a 13,6% del PIB, su participación en el Presupuesto General de la Nación (PGN) permaneció prácticamente invariado (subió de 69,0% en 2003 a 69,6% en 2010). A la fecha de la redacción de este informe borrador no se dispone de datos más actualizados del gasto público consolidado.

Dentro del GPS el ICBF²⁰ identifica un segmento especial de gasto en Infancia, que se incrementó en 31% entre 2005 al 2011(en términos corrientes (sin corregir por inflación), llegando a un incremento real acumulado (de todo el periodo) de 7%²¹. Este aumento (más bien modesto) estuvo acompañado de muchos cambios, tanto en la prioridad temática de estos gastos como en su estructura de ejecución y origen de los fondos. En el 2011, según ICBF el 98,6% de este gasto corresponde a educación y salud y el 80,6% del gasto, si bien fue realizado por gobiernos territoriales, el mismo fue financiado por transferencias desde el Gobierno Central.

²⁰<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Especiales/Seminario/Documentos/GastoPublicoNinez-Colombia.pdf>

²¹ La inflación acumulada de Colombia en el periodo es de 23%.

Según un análisis de la Unión Europea sobre el sistema de gasto público en Colombia, “con la Constitución de 1991 las competencias de gasto público fueron distribuidas entre los organismos públicos de los tres niveles de gobierno y se inició una transferencia gradual a los organismos territoriales (departamentos y municipios) de más de la mitad de los ingresos actuales de la nación. Se introdujeron ajustes en la organización técnica, administrativa, legal, financiera y fiscal de los organismos públicos en los ámbitos nacional, regional y local. Sin embargo, en 2009, dieciocho años después de las medidas de descentralización de 1991, las entidades sub-nacionales todavía muestran un desarrollo fiscal imperfecto y, por tanto, un alto grado de dependencia fiscal. Los presupuestos de los organismos sub-nacionales son altamente dependientes de los recursos nacionales, los cuales están condicionados a ser utilizados en inversiones sectoriales de servicios públicos básicos, esto es, educación, salud y servicios de viviendas (agua, saneamiento)”²².

La misma fuente indica que “además, estos ajustes no han requerido una distribución clara de las responsabilidades en el campo de prestación de servicios públicos entre los tres niveles de organismos gubernamentales, especialmente en educación, salud y servicios de vivienda, entre los cuales las competencias se superponen y a menudo surgen conflictos entre las administraciones. Esta falta de una clara distribución de competencias dificulta identificar la complementariedad institucional y promover procedimientos de coordinación, un punto débil del proceso de descentralización en Colombia. También elimina toda posibilidad de introducir el principio de subsidiariedad en la gestión pública.”²³

Al mismo tiempo, a nivel de Gobierno Central, el desempeño de la administración fiscal ha sido alta. Según un Informe de Desempeño de Gestión Financiera Pública (PFMPR por sus siglas en inglés) 2009, a nivel de administración financiera del Gobierno central la amplitud del sistema de presupuesto y de la documentación del presupuesto es ejemplar. Las herramientas para la supervisión del riesgo fiscal horizontal y vertical, así como el acceso público a la información fiscal clave, son generalmente de alta calidad. En consecuencia, la ejecución financiera (del PGN en su totalidad) es alta (94% en el 2013), según datos de la prensa.

Si bien diferentes estudios coinciden en que las asignaciones presupuestales desde el 2004 reflejan la política de darle especial importancia al gasto y a la inversión social, de asignar los recursos necesarios para dar continuidad a la política de seguridad democrática y de planificar con austeridad los gastos de funcionamiento, también muestran una importante debilidad en cuanto a su efectividad.

El estudio de Torres (2013)²⁴ señala que la distorsión de los parámetros que orientan el gasto público social, generó una inefectiva distribución de la riqueza y facilitó la inequidad en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Como factores que obstaculizaban y distorsionaban la asignación y ejecución del presupuesto se mencionan la corrupción, la falta de oportunidad e impertinencia de ciertas asignaciones, por falta de información e inequidades en la asignación de regalías.

Este hallazgo general de una efectividad reducida del gasto social también se observa para el gasto en niñez. Un reciente estudio regional conjunto de UNICEF y CEPAL (CURCIO y OTROS, 2012)²⁵ señala que varias investigaciones revisadas en el periodo 2003 al 2009, indican que en general el efecto redistributivo del gasto social en niñez no tuvo los efectos

22 Evaluación de la cooperación de la Comisión de la Unión Europea con Colombia, Octubre 2012 http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1315_vol1_es.pdf

23 Ibid. Pág. 42

24 Análisis de la priorización del gasto público social y su incidencia en las condiciones de vida de la población colombiana (2002-2010), Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá D.C. 2013 <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5078/1032428586-2013.pdf?sequence=15>

25 Curcio, J., A. Goldschmit y M. Robba, Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo, Documento de Proyecto CEPAL / UNICEF: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10461.pdf>

esperados redistributivos, es decir, que el gasto en niñez entre el 2000 y el 2009, benefició en mayor grado a niños y niñas provenientes de altos estratos de ingreso que de niños y niñas de estratos vulnerables.

C. Avances y retos

Se han desarrollado y fortalecido distintas instancias y alianzas (nacionales y sub-nacionales) para la implementación y el seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, a modo de nuevos departamentos administrativos, consejos de política social, mesas y comisiones de carácter inter y multisectorial²⁶. Dichas instancias, se han propuesto materializar los principios brindados por leyes, normas y políticas, en planes, estrategias y presupuestos específicos que hagan realidad, monitoreen y evalúen el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos, incluidos los de la infancia y adolescencia²⁷.

En el nivel local, también se han registrado avances sustanciales en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas y demás herramientas de gestión a favor de niños, niñas y adolescentes. Dichos progresos incluyen la formulación de políticas departamentales y municipales de infancia y adolescencia, así como el seguimiento más estricto de su gestión a través de procesos participativos de rendición de cuentas que han sido estandarizados y fortalecidos, tanto en el nivel nacional central, como en el territorial.

En esta misma dirección, el Estado ha progresado en el diseño y ejecución de políticas de carácter diferencial, que aunque no están orientadas a un momento específico del ciclo vital, sí tienen incidencia en la vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a grupos étnicos²⁸. Así como la Ley estatutaria 1618/2013 "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad".

Si bien hay un progreso importante en estos procesos institucionales, así como en mayores coberturas y acceso a servicios sociales básicos para la atención y protección integral de la infancia y la adolescencia, aún persisten brechas significativas en la garantía universal de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de Colombia (Ver informes sombras de la sociedad civil sobre cumplimiento de derechos y recomendaciones de los Comités de seguimiento de la CDN 2006 y 2010).

Desde la perspectiva de los recursos y el gasto público, es importante señalar que éste último se incrementa efectivamente desde el 2004 (facilitado también por el crecimiento económico del país), pero su participación en el PGN no se mejora sustancialmente. Dentro del gasto social incrementado, la mayor parte del gasto adicional se destina a salud y a subvenciones y según la información disponible, se observa también una mayor (pero no sustancial) prioridad para gasto en niñez (CURCIO y OTROS, 2012)²⁹.

26 En los últimos años, se ha producido un cambio significativo en cuanto a la red para la superación de la pobreza extrema, con la creación del Departamento para la Prosperidad Social y la ANSPE, que han propiciado la renovación y expansión del programa de subsidios condicionados –Familias en Acción– y su respectiva transformación en política de Estado, así como con la creación de programas intersectoriales como “De cero a siempre” y “Colombia Joven”. Otros ejemplos importantes aplican para la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, acciones diferenciales para grupos étnicos y género, así como políticas y estrategias para la formación del capital humano; el acceso y calidad en salud universal y sostenible; la empleabilidad, el emprendimiento y la generación de ingresos; la promoción de la cultura, el deporte y la recreación, entre otros. También hacemos mención al CONPES 147 “Embarazo Adolescente” y a la constitución de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

27 Es así que hoy en día, el país cuenta con múltiples espacios como la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas, y adolescentes, la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, la Mesa Nacional de Hechos y Derechos, entre otras, las cuales cuentan con capítulos y contrapartes locales, a nivel departamental y municipal.

28 Como el documento CONPES 3660 (2010), que promueve la igualdad de oportunidades para la población negra, afro colombiana, palenquera y raizal, o las dos mesas coordinadas por el ICBF para el seguimiento a la garantía de los derechos de la niñez indígena, afro, palenquera y raizal.

29 Curcio, J., A. Goldschmit y M. Robba, Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo, Documento de Proyecto CEPAL / UNICEF: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10461.pdf>

BOX 1

Avances de la estrategia Hechos y Derechos

“En lo político se destaca la elaboración del marco para las políticas públicas y los lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia, así como los lineamientos de política pública de juventud; la expedición del Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019; la conformación y operación de la Mesa Nacional de Infancia y Adolescencia; el proceso de construcción del Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación al cumplimiento de los derechos; el inicio de la institucionalización de la vigilancia y control de la gestión para la garantía de los derechos y del gasto público social dirigido a la niñez y la juventud; y ajustes a la arquitectura institucional expresados en la creación y fortalecimiento de instancias de articulación de la política pública, lineamientos técnicos de diferentes servicios y la cualificación y creación de nuevos programas.

En lo social se observa un cambio de actitud y concepción frente a la valoración de la niñez y la juventud como promotores del desarrollo social y la convivencia pacífica.

Existe una mayor movilización de actores sociales internacionales, nacionales y territoriales para la garantía de los derechos. Hoy contamos con: la Mesa de Cooperación Internacional por la Niñez, la Adolescencia y la Juventud; escenarios de movilización con universidades públicas y privadas para enriquecer y mantener activa la producción de conocimientos y el debate sobre los factores asociados a la efectividad de los derechos de la niñez y la juventud; y mesas de trabajo para la sensibilización y familiarización de empresarios particulares y dirigentes gremiales, cajas de compensación familiar y medios de comunicación, para mejorar su comprensión acerca de la relación entre políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud y la articulación público, privada y de la cooperación con los planes de desarrollo territorial para ampliar el alcance de la responsabilidad social empresarial.

Es de resaltar el proceso de construcción de ciudadanía con más de cinco mil niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todo el país, que lograron una interlocución progresiva con gobernadores-as y alcaldes-as en torno a la construcción y ejecución conjunta de objetivos de política pública; y el diálogo intergeneracional que ha facilitado la comunicación entre ambos grupos, dándole sentido a su visibilización y reconocimiento como sujetos de derechos.

En lo técnico, destaca el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los equipos territoriales para incorporar los asuntos de infancia, adolescencia y juventud en los planes de desarrollo con enfoques de derechos, desarrollo humano y poblacional diferencial, formulación de política pública, el desarrollo de herramientas para la gestión social integral y el fortalecimiento de los Consejos de Política Social.

Todos estos avances -y otros que seguramente escapan a esta revisión- han sido el producto de la complementariedad de esfuerzos de distintos actores sociales y niveles de gobierno en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal”.

UNICEF (2014). <http://hechosyderechos.unicefcolombia.com/logros-de-la-estrategia-hechos-y-derechos>

Respecto de la principal entidad que actúa como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), y por ello, en la aplicación de parte importante de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos –ICBF-, el último informe del Comité de CDN resalta los esfuerzos realizados por el Estado parte para reforzar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, aumentar la presencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las entidades de protección de la infancia a nivel local y aumentar la participación de los departamentos y municipios en la protección de los derechos de los niños. Sin embargo, le preocupa que:

“(...) el Instituto siga sin estar dotado de la capacidad suficiente para asegurar la coordinación efectiva del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; aún no se haya asegurado la presencia efectiva del Instituto y de las entidades de protección de la infancia en las zonas remotas y/o a tiempo completo; muchas de las entidades de protección de la infancia carezcan de recursos técnicos adecuados y de personal capacitado; los departamentos y municipios no hayan hecho avances suficientes en la protección de los derechos de los niños; siga sin estar claro de qué manera asegura el Estado parte la coordinación entre el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para garantizar de manera efectiva los derechos y la reparación a los niños víctimas del conflicto armado”³⁰.

Investigaciones apoyadas por UNICEF, indican una alta concentración de programas e iniciativas en torno a la infancia y la adolescencia bajo la exclusiva coordinación del ICBF. Esto deja la pregunta abierta sobre la posible sobrecarga de funciones del ICBF (UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012a). El creciente volumen de funciones y atribuciones que se le asignan en materia de infancia y adolescencia, según funcionarios públicos entrevistados/as para este estudio, no necesariamente se condice con su desarrollo institucional respecto de manejo de recursos financieros y personal técnico en algunas áreas críticas, especialmente en el trabajo de apoyo sicosocial a víctimas de violencia por ejemplo o en los asuntos de género

Sobre el entorno institucional también se ha encontrado que:

“No todas las entidades territoriales poseen las capacidades para apoyar la transversalización del enfoque de género en sus dependencias. De los 32 departamentos del país, actualmente 5 cuentan con un mecanismo del primer nivel de decisión, es decir, una Secretaría de las Mujeres y/o Equidad de Género³¹; 4 departamentos cuentan con un mecanismo del segundo nivel de decisión, equivalentes a consejerías, unidades o gerencias específicamente para los asuntos de género y dependen de una secretaría de despacho o directamente del gobernador³², en 7 departamentos existe un Programa, Grupo o Equipo de profesionales que manejan la temática de mujer y género³³, y en los demás departamentos existe solo una persona a cargo de estos asuntos³⁴. No obstante, se resalta que varios departamentos han asumido un compromiso institucional a favor de las mujeres adoptando políticas públicas departamentales, como es el caso de Amazonas, Cundinamarca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca³⁵” (CONPES 161, 2013:13).

Las desigualdades territoriales también se expresan respecto de los derechos humanos:

“El Estado dispone de una sólida arquitectura de derechos humanos que, sin embargo, es más accesible en las zonas urbanas que en las rurales. Por ejemplo, hay 1.102 municipios en Colombia, y cada uno de ellos cuenta con un Personero o Personera (delegados o delegadas municipales de la Procuraduría General de la Nación) a nivel local. En Medellín, la Personería funciona las 24 horas del día, los 7 días de la semana, con una plantilla de aproximadamente 60 personas. Por el contrario, el 90% de los personeros y personeras que a menudo deben hacer frente a las situaciones de derechos humanos más complejas, trabajan en sus municipios sin apenas recursos, por lo general con recursos materiales y humanos totalmente insuficientes.” (Alto Comisionado para los DDHH, 2014).

30 Comité de los Derechos del Niño

31 Antioquia, Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres. Meta, Córdoba y Valle del Cauca, Secretaría de la Mujer. Norte de Santander, Secretaría de la Equidad y la Participación.

32 Caldas, Cundinamarca, Magdalena y Santander.

33 Amazonas, Arauca, Boyacá, Casanare, Huila, Nariño y Putumayo.

34 Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, Guajira, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada.

35 Adicionalmente varias Gobernaciones plasmaron el compromiso de diseñar y ejecutar Políticas de equidad de género o Políticas para mujeres en el marco de los Planes de Desarrollo correspondientes a la vigencia 2012-2015.

En parte, estos rezagos se asocian con un esquema de descentralización incompleta que ha generado un gobierno central fuerte pero con gobiernos territoriales en maduración con varios desafíos en la gestión eficiente y eficaz de sus recursos, planes, programas y proyectos (DNP, 2011)³⁶. Lo anterior se acompaña de dificultades en la prestación y cobertura universal de servicios básicos, una alta rotación de funcionarios, una insuficiente representación política y problemas de coordinación, de gestión e implementación para la atención integral de niños, niñas y adolescentes, todo lo cual fue confirmado a través de las entrevistas realizadas. Igualmente estos entes territoriales son débiles en relación al monitoreo de la implementación de políticas públicas y los procesos de rendición de cuentas respecto de la pertinencia, la oportunidad y la calidad de los servicios que prestan.

En este sentido, los problemas asociados a la descentralización también se manifiestan en dificultades de articulación y coordinación entre el nivel nacional, departamental y municipal. Por ejemplo, según los gobiernos departamentales entrevistados, en el ámbito del seguimiento de indicadores para la rendición de cuentas, es importante considerar que algunas entidades sub-nacionales han estado desarrollando sendos planes de infancia y adolescencia cuyas prioridades no siempre se traducen en los mismos indicadores que se les exige desde el nivel nacional, y la mayoría de las veces se encuentran en la encrucijada de tener que responder a objetivos y metas que no guardan relación con las definiciones consultadas y acordadas en su respectivo nivel territorial.

El breve tiempo de implementación de buena parte del marco normativo y de la definición de planes y políticas públicas específicas en materia de infancia y adolescencia supone dificultades y limitaciones respecto de los procesos de implementación de las mismas en sus distintos niveles de ejecución, algunas de las cuales son:

- Falta de armonización entre leyes, reglamentos y códigos;
- La respuesta inercial de la institucionalidad que tiene trayectoria en la implementación de políticas para este ciclo de vida;
- La tendencia a la burocratización de los procesos que requieren altas dosis de innovación y de aprendizaje;
- El desconocimiento de nuevos marcos conceptuales para la gestión pública especialmente en el campo de la aplicación de los enfoques diferenciales y de equidad;
- La debilidad en la coordinación, complementariedad y subsidiariedad entre los entes nacionales y locales;
- La duplicación de acciones entre entidades al surgir nuevas dependencias con nuevos mandatos, por mencionar algunas.

Pese a que la definición de doce derechos como prioridades del periodo es un esfuerzo importante de focalización de los esfuerzos a nivel nacional, puede llegar a simplificar la gestión de la política pública, la presupuestación de recursos y el monitoreo y evaluación de los avances y rezagos, al punto de invisibilizar otra problemáticas en el país que requieren de atención urgente por el Estado. Del mismo modo, puede significar desatender la preocupación por el cumplimiento de todos los derechos establecidos en la Convención al establecer jerarquías entre ellos.

Es importante tomar en cuenta que estos esfuerzos de planificación y de definiciones de nivel nacional son muy recientes en el país, por lo tanto, existen una serie de limitaciones vinculadas a la comprensión del mandato y sus objetivos al momento de la implementación de los mismos por parte del Estado en sus niveles nacional, departamental y municipal. Si esto se escala también a nivel de los/as funcionarios/as públicos/as -que desarrollan la relación cara a cara con la ciudadanía- de acuerdo a los entrevistados, éstos suelen estar poco informados de los propósitos más amplios y los verdaderos alcances de las nuevas leyes, estrategias y políticas definidas en los últimos años. Del mismo modo, se ha promovido la

36 Ver detalles en DNP (2011) Evaluación del desempeño integral de los municipios. Colombia: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/DocumentosdeEvaluaci%C3%B3n.aspx>

realización de múltiples planes sectoriales, intersectoriales y/o temáticos que no siempre se encuentran, lo que complica la implementación y el seguimiento. La cantidad de planes que se promueven en el país se convierte -en los territorios subnacionales- en verdaderos obstáculos dado que los equipos de las secretarías departamentales son pequeñas y finalmente son las mismas personas respondiendo a distintos planes obligatorios y que no se conectan, ni se articulan ni racionalizan.

Débil articulación de políticas y sus organismos ejecutores en aquellas áreas que se presentan círculos virtuosos para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y de la sociedad en su conjunto, como puede ser el caso de políticas de atención integral a la primera infancia, con las de educación inicial y articuladas con el empleo femenino, por ejemplo.

Alta fragmentación de las acciones en el caso de algunos derechos, lo que puede conllevar a un desentendimiento de las instituciones responsables de su misión principal, bajo el supuesto de que hay “otros” que se encargan con la consecuente duplicación de esfuerzos. Esto puede suceder, por ejemplo, en el caso de los programas de formación para el trabajo para jóvenes rurales, por ejemplo, en que existen varias iniciativas operando al mismo tiempo por parte de diferentes entidades como se verá más adelante en este informe.

Por la importancia estratégica y de largo aliento que tiene el acceso y la calidad de la información, se han identificado un conjunto de limitaciones en este campo. Estas limitaciones han sido señaladas con anterioridad en los diversos Comités de seguimiento de las Convenciones Internacionales y desde los relatores especiales de Naciones Unidas se han señalado recomendaciones u observaciones específicas sobre la falta o limitada información en determinadas áreas de los derechos en Colombia, lo cual se sintetiza en la siguiente tabla.

Tabla 11
Síntesis de recomendaciones de los organismos especializados de NNUU sobre requerimientos de información en Colombia

Observaciones y recomendaciones sobre acceso a la información	Fecha	Organismo
“...la falta de información suficientemente detallada sobre el cumplimiento efectivo por el Estado parte de las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto, en relación con la población civil en las zonas afectadas por el conflicto armado interno”	44° período de sesiones. 3 a 21 de mayo de 2010	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
“El Comité recomienda al Estado parte que, en su próximo informe periódico (30 de junio de 2015), proporcione información actualizada sobre la aplicación práctica del Pacto, en particular mediante datos desglosados y estadísticas pertinentes en forma comparativa anual respecto de la aplicación de sus leyes y los resultados prácticos de los planes, programas y estrategias que se llevan a cabo en relación con los diversos derechos consagrados en el Pacto”	44° período de sesiones. 3 a 21 de mayo de 2010	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
En su próximo informe periódico al Comité DESC (30 de junio de 2015), “el Estado parte debería proporcionar datos estadísticos anuales desglosados por sexo y país de origen de los niños que son víctimas de la explotación y la trata, así como de los casos investigados y de las decisiones adoptadas”	44° período de sesiones. 3 a 21 de mayo de 2010	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
En relación al consumo de drogas y sustancias ilícitas: “El Comité también pide al Estado parte que, en su próximo informe periódico (30 de junio de 2015), le proporcione información detallada sobre el alcance de ese fenómeno”	44° período de sesiones. 3 a 21 de mayo de 2010	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En relación a la violencia contra las mujeres y las niñas: “...la falta de datos exactos desglosados por sexo, edad, etnia y relación entre la víctima y el autor del acto, así como el número de enjuiciamientos, condenas y penas impuestas a los responsables”	56° período de sesiones. 30 septiembre a 18 de octubre de 2013.	Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)
“Falta de información respecto del alcance y de las causas de la trata externa e interna de mujeres y niñas, a pesar de que el Estado parte es un país de origen de la trata externa de personas y tiene también el problema de la trata interna, particularmente en las regiones en que se están ejecutando los megaproyectos de desarrollo”	56° período de sesiones. 30 septiembre a 18 de octubre de 2013.	Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)
“El Comité reitera la preocupación ya expresada (véase CEDAW/C/COL/CO/6, párr. 20) con respecto a la falta de información sobre la explotación de la prostitución y las medidas para combatirla”	56° período de sesiones. 30 septiembre a 18 de octubre de 2013.	Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)
Se recomienda que el Estado “Elabore protocolos para reunir anualmente datos desglosados por sexo, edad y etnia sobre los indicadores básicos, como las tasas de matriculación netas y brutas, los índices de matriculación, las tasas de asistencia y deserción y el rendimiento.”	56° período de sesiones. 30 septiembre a 18 de octubre de 2013.	Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)
“El Comité insta al Estado parte a mejorar la recopilación y el análisis de datos estadísticos desglosados por sexo, edad, raza, etnia, ubicación geográfica y contexto socioeconómico en todas las esferas que abarca la Convención, especialmente en relación con los grupos desfavorecidos de mujeres, a fin de evaluar los progresos hacia la igualdad de facto, la repercusión de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos. El Comité pide que se incluyan dichos datos en su próximo censo nacional (2015).”	56° período de sesiones. 30 septiembre a 18 de octubre de 2013.	Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)
“El Comité recomienda a la autoridad gubernamental responsable de la recopilación de estadísticas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que adopte medidas adicionales para coordinar y sistematizar los datos procedentes de diversos organismos, como el ICBF, el Ministerio de Defensa, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Alto Comisionado para la Paz. El Comité recomienda que los datos recopilados se desglosen de manera adecuada según sexo, edad y etnia, y que se utilicen para la planificación y evaluación de políticas.”	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niño
“El Comité recomienda que el Estado Parte prosiga y redoble sus esfuerzos para desarrollar un sistema global de recopilación de datos sobre la aplicación de la Convención. Los datos deberían abarcar a todos los niños menores de 18 años y estar desglosados por grupos de niños con especiales necesidades de protección, en particular las niñas, y los niños y niñas desplazados, afrocolombianos e indígenas”	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niño

Fuente: Informes de los Comités respectivos de Naciones Unidas para el seguimiento de las Convenciones y Tratados Internacionales (Colombia).

Desde el punto de vista del gasto y los recursos públicos, los criterios de asignación (priorización) parecen ser inadecuados porque no permiten un gasto eficiente, en el sentido de permitir un gasto equitativo (que contribuye a la reducción de la desigualdad) o permita optimizar la producción de bienestar social de manera costo eficiente³⁷. Igualmente sucede respecto de la distribución del gasto por sector y en su dimensión de asignación territorial.

El gasto en infancia, si bien es ejecutado localmente, depende ampliamente de fuentes financieras del Gobierno Central. En la práctica esta dependencia conlleva problemas de flujo de caja que frecuentemente impiden o de que los recursos estén disponibles en el momento oportuno o que su totalidad no está finalmente disponible para el gasto ejecutado localmente.



37 Diferentes estudios coinciden sobre este punto., entre ellos el Banco Mundial, PNUMA y también la Corte Constitucional de Colombia a través de la Sentencia C-221/11 (sobre gasto en deporte). Ver también: <http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/procurement/pilotcountries/files/ColombiaMRA.pdf> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-221-11.htm>



III. La situación de derechos de la niñez y adolescencia en Colombia

A. Derecho a la existencia

Marco normativo

El derecho a la existencia está enmarcado en el artículo 17 del código de la infancia y adolescencia en Colombia.

Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción el cuidado, la protección, la alimentación nutritiva y equilibrada, el acceso a los servicios de salud, a la educación, al vestuario adecuado, a la recreación y la vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Tabla 12
Síntesis del marco normativo de la categoría derecho a la existencia

Categoría	Marco normativo internacional	Marco constitucional y legal	Obligaciones específicas
Todos Vivos	Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (CDN Art.6). Así como a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (Art. 27 CDN).	Derecho fundamental a la vida, a la calidad de vida y a la integridad física (Art.11 y Art. 44 C.P; Art.17 CIA). Derecho al Desarrollo Integral en la primera infancia, impostergables, atención en salud y nutrición, esquema completo de vacunación y protección contra peligros físicos (Art.29 CIA).	Existe un importante desarrollo normativo, donde se establecen deberes concretos del Estado en salud para estos dos objetivos. En este sentido, se destacan los del SGSSS Art.46 y 41 CIA., Ley 1438 de 2011, Ley 1295 de 2009, Ley 100 de 1993, Ley 982 de 2005 (Art.42). Acuerdos de la CRES (en especial 29 y 31 de 2011); y ODM.



Todos Saludables	Reconocimiento del Derecho a la salud (DUDH). Disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios de tratamiento y rehabilitación (Art. 24 CDN, Art. 12 PDESC). Todos los niños tienen derecho a la seguridad social (Art.26 CDN) y a igual protección social (Art. 25 DUDH y Art. VII Declaración Americana). Derecho a atención pre-natal y pos-natal para las madres (Art.24 CDN). Derecho de los niños con discapacidad a disfrutar de una vida plena, y a recibir cuidados especiales (Art.23 CDN)	Derecho fundamental a la salud integral y a la seguridad social (Art.44 C.P.; T-760/08; Art.27 CIA). Derecho a atención gratuita en salud para menores de 1 año no cubiertos por algún tipo de protección o seguridad social (Art.50 C.P.). Derecho a ser protegido contra enfermedades infecciosas durante la gestación y pos-natal; Transmisión de VIH/SIDA y otras ETS (Art.2° y 24 CIA.). Derechos de los niños con discapacidad a gozar de una calidad de vida plena. En particular, a recibir atención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados especiales de salud (Art.36 del CIA)	
Ninguno Desnutrido	Derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia. También a una alimentación adecuada (Art.11 PIDESC, Art. 22 y 25 DUDH, Art.6 PIDCP, Obs. G 14 del CDESC, Obs. G 12 del PIDESC y Art.27 CDN). Acceso a información sobre nutrición balanceada /Padres e hijos (CDN Art.24). Acceso a agua potable, saneamiento e inmunización (CDN Art.24; Obs. 7.27 CR Comité)	Derecho fundamental de los niños a una alimentación equilibrada (Art.44 C.P.; Art.17 CIA). Derecho a alimentos, todo lo indispensable para su desarrollo integral (Art.24 CIA). El agua es un derecho fundamental cuando está destinado al consumo humano (Corte Constitucional, Sentencia T-410/03, T-546/09, T-418/10, T-717/10, Observación General N°15, CDESC).	Deberes principales: Art.41 CIA N°10, 14 y 15, ODM, CONPES 113 y Ley 1238 de 2009. Sin embargo, no existe un marco legal que consagre obligaciones específicas del Estado sobre cómo se hará efectivo el derecho a la alimentación.
Ninguno sin Familia	La familia tiene derecho a protección del Estado (Art.16, DUDH). El niño tiene derecho a no ser separado de sus padres (Art.9 CDN). Reunificación de la familia (Art.10 CDN)	Derecho a una familia y no ser separado de ella (Art.44 C.P. y 22 CIA). Derecho a que los padres asuman directa y oportunamente la custodia para su desarrollo integral (Art.23).	Respecto a este objetivo, está la Ley 1361 de 2009, Ley 1404 de 2010.

Fuente: UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012: 472 y 473

Es importante consignar que no existe un marco legal que consagre obligaciones específicas del Estado sobre cómo se hará efectivo el derecho a la alimentación (UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012: 472)

Ateste marco se suma el Plan Nacional de Salud Pública (2012-2021), que se propone orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de los planes territoriales de salud en lo que se refiere a la atención integral de niños, niñas y adolescentes, a través de herramientas que promuevan la acción sectorial e intersectorial para la disminución de brechas de equidad y ejercicio pleno de los derechos en especial el derecho a la salud.

Dicho proceso depende, según el Plan, de cinco componentes principales:

- Políticas públicas que favorecen el desarrollo y la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Movilización social y participación de niñas, niños y adolescentes para la exigibilidad de sus derechos.
- Desarrollo Integral de niñas, niños y adolescentes.
- Atención integral y diferencial de las niñas, niños y adolescentes en el entorno de los servicios de salud.
- Entornos saludables que favorecen el desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

En conjunto, estos componentes apuntan a que el Estado fortalezca su gestión para brindar una atención integral de calidad en las etapas de pre concepción, gestación, infancia y la adolescencia en todo el territorio nacional.

Para el caso específico de la categoría de derechos de existencia de niños, niñas y adolescentes, vale la pena destacar el componente de atención integral en los servicios de salud. Al respecto, el Plan se propone garantizar que los servicios de salud se constituyan como un entorno que reconozca a los niños niñas y adolescentes como sujetos de derechos, al proveer atención humanizada que cumpla con los atributos de calidad de acuerdo a las necesidades diferenciales, como base para el mejoramiento de los resultados en salud y el acortamiento de brechas de equidad en el territorio nacional. Lo interesante de esta propuesta se encuentra en sus metas:

- a. En 2021, el 80% los servicios de salud que atiende a gestantes, niños, niñas y adolescentes tendrán implementada una política de humanización con resultados favorables reconocidos por los usuarios.
- b. A 2021, el país presentará disminución progresiva de barreras de acceso a servicios de salud de niñas, niños y adolescentes.
- c. A 2021 se habrá disminuido la mortalidad infantil nacional ajustada a 12 x1.000 nacidos vivos o menos.
- d. A 2015 se tendrá una línea de base de las brechas de equidad en los resultados en salud infantil y adolescente.
- e. A 2021 se habrán disminuido las brechas en los resultados en salud infantil y adolescente.
- f. A 2021 se habrá disminuido la mortalidad nacional en la niñez a 15 x1000 nacidos vivos o menos.
- g. A 2016 se tendrá definidas líneas de base y metas en la disminución de mortalidad y morbilidad evitable en niñas, niños entre 6 a 10 y adolescentes.
- h. Aumentar la cobertura regional de servicios de salud amigables al 70% de los municipios del país.

Si bien los resultados no son tan ambiciosos, ellos tienen la característica de que promueven un enfoque explícito de equidad, el cual deberá influenciar el contenido y la forma de las estrategias y acciones (nacionales y locales) que se vayan a diseñar e implementar de aquí en adelante. Esto, sin duda, representa un avance importante para la garantía de los derechos de comunidades y niños y niñas en peor situación de exclusión o vulnerabilidad.

El Plan plantea líneas de acción concretas para la disminución de las barreras de acceso a los servicios en salud, que tiene como eje orientador, el mejoramiento de los resultados en salud.

Principal oferta programática

Primera infancia – De Cero a Siempre

En el centro de las políticas de primera infancia en Colombia está la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, en implementación desde el 2011. De Cero a Siempre, reúne políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin prestar una verdadera Atención Integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad. La estrategia busca coordinar todas las instituciones, tanto públicas como privadas, para lograr garantizar, en el largo plazo, una atención integral universal.

Según diagnósticos gubernamentales, en el 2011 sólo el 24% de los niños y niñas menores de cinco años habían recibido atención integral. En una primera etapa (que concluyó a fines del 2014) la estrategia buscaba hacer efectivos los derechos a la atención integral de 1.200.000 niños y niñas en situación de vulnerabilidad y llegar en el mediano plazo a una cobertura universal con atención integral de unos 5.132.000 niñas y niños de cero a cinco años aproximadamente en el país. Hasta finales del 2012 el programa había logrado incorporar cerca de 740.000 niñas y niños y estaba cumpliendo con su meta para la fecha mencionada.

Participantes institucionales intersectoriales en la implementación de la estrategia son el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República y los Gobiernos sub-nacionales en la implementación. La estrategia se enfoca en los siguientes grupos de población para los cuales se requieren estrategias diferenciadas, pero articuladas: (a) madres gestantes y lactantes; (b) niños de 0 a 2 años; (c) niños de 3 a 4 años que no deben estar escolarizados en el sistema educativo formal; y (d) niños menores de 6 años.

El Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con un esquema de atención para los primeros mil días de vida (principalmente controles de salud prenatal, controles de crecimiento y desarrollo, programas de vacunación, suplementación con micronutrientes para la reducción de anemia), que se complementa con una atención dirigida a la familia para lograr como mínimo el registro civil de los niños y niñas y su participación en algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial. Se busca además que los integrantes de la familia estén afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En la parte educacional, la estrategia se basa en las modalidades de atención de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que ofrecen servicios de educación inicial y modalidad de educación inicial familiar. Esta estrategia busca asegurar y complementar el desarrollo integral de los niños y niñas a través de la generación de capacidades, formación y acompañamiento a familias y cuidadores/as.

El país aún no cuenta con una evaluación de resultados de la implementación de la estrategia Cero a Siempre, pero en visitas de campo realizadas para este estudio, se pudo comprobar que los esfuerzos para la implementación de la estrategia en los territorios son visibles y notables aun cuando sufren de limitaciones. En el municipio de Quibdó (Chocó) por ejemplo, la estrategia facilitó un censo de hogares con niños y niñas menores 5 años, lo cual demostró que faltaba incluir a aproximadamente 6.500 niñas y niños en la atención

integral³⁸. El municipio recibió efectivamente recursos para la elaboración de un Programa Municipal de Atención a la Infancia (PAI) que fue formulado para la puesta en marcha de los CDI, pero con recursos insuficientes para un funcionamiento pleno de los centros. Se requiere más y mejor infraestructura, así como más personal y mejor calificado.³⁹

BOX 2 Seguridad Alimentaria y Nutricional

De acuerdo con el MEN, en 1941, bajo la responsabilidad del Ministerio, comienza en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, con el Decreto No. 319 del 15 de febrero de 1941 el cual fija las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares. Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria. A partir del año 2006, los objetivos del Programa se vincularon con el sistema educativo,teniéndolo como una herramienta para contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares. En el 2011, en vigencia de la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2010 - 2014) se estableció que el PAE se trasladara del ICBF al Ministerio de Educación con el objetivo de alcanzar las coberturas universales y que desde el MEN se desarrolle la orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales. El proceso de transferencia del PAE es liderado por el MEN, con la participación constante del ICBF y el DNP. Dentro del nuevo esquema el PAE se promueve la corresponsabilidad con los recursos de la Nación, se impulsa la participación ciudadana y el trabajo conjunto de los diferentes actores.

Con el fin de llevar a cabo la orientación y articulación, el MEN definió el Lineamiento Técnico Administrativo para la prestación del servicio y la ejecución del Programa. Este Documento fue revisado y actualizado teniendo en cuenta los aportes de las entidades territoriales, los operadores y demás actores.

Niños, niñas y adolescentes sin acceso a estos servicios dependen -en su seguridad alimentaria- de las capacidades de sus hogares en generar ingresos o cultivar alimentos suficientes para su buena alimentación. Colombia busca asegurar la disponibilidad y al acceso universal a alimentos a través de la política definida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 (PNSAN), que tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable. El PNSAN apunta a una mayor producción y una mayor variedad de alimentos en Agricultura Familiar (AF), por ejemplo a través de la mejora y adaptación de la calidad de semillas (y producción de semillas en AF) y una mejora de las redes de comercialización, al igual que la generación de excedentes de alimentos por la agroindustria. La implementación del PNSAN se lleva adelante a través de estrategias territoriales. El PNSAN fue presentado recién en el primer semestre del 2013 y aún no cuenta con una implementación amplia o evaluación de sus resultados. Resultados puntuales como por ejemplo la producción de semilla mejorada (con apoyo del proyecto Semillas Andinas de la FAO) y estrategias de seguridad alimentaria parecidas al PNSAN (por ejemplo en Ecuador, Perú y Bolivia), cuya implementación está más avanzada que en Colombia, confirman el potencial de los nuevos enfoques de estrategias de seguridad alimentaria en la región.

38 El censo arrojó una cantidad de aproximadamente 21.000 niños y niñas en el municipio de las cuales unos 13.500 ya estaban bajo atención de alguna de las instituciones participantes de la estrategia De Cero a Siempre.

39 Existen otras experiencias municipales sumamente exitosas en la implementación local de la estrategia de cero a siempre, entre otros en Antioquia y Barranquilla. Sin embargo en este informe se hace referencia de Quibdó, porque el departamento de Chocó fue visitado como estudio de caso en el marco de la elaboración del presente informe.

Indicadores más importantes

En Colombia, el derecho a la existencia demanda un análisis multidimensional que contemple criterios de salud, nutrición, mortalidad, calidad de vida e incluso vulnerabilidad de los miembros de una misma familia.

En este sentido, es válido iniciar la reflexión enunciando que en Colombia, en 2011, uno de cada tres niños vivía en pobreza. Además, niños, niñas y adolescentes de áreas rurales tenían entre 2,4 y 2,8 veces más probabilidades de vivir en pobreza multidimensional (pobreza vista desde un enfoque de derechos que analiza la privación del niño más allá de su medida monetaria) que aquellos que vivían en zonas urbanas. La situación es más crítica entre personas y hogares en situación de desplazamiento. Sesenta y tres por ciento de hogares que se consideran desplazados viven en pobreza y un tercio de ellos, en pobreza extrema.

Si bien Colombia ha hecho progresos significativos en mejorar los servicios de salud, nutrición y agua, todavía quedan retos en atender todos los niños y niñas pertenecientes a las comunidades indígenas y afro-colombianas. Por ejemplo, En 2012, la tasa nacional de mortalidad infantil era de 17,47 por cada 1.000 nacidos vivos. Sin embargo, en seis de los departamentos con mayor porcentaje de comunidades indígenas, este indicador era más del doble. La tasa de mortalidad en menores de cinco años es más del doble del promedio nacional (19.72) en los departamentos del Pacífico (Chocó, 53,18%) y la región Amazónica (47,51); en La Guajira es de 39,60. En Chocó, la tasa de mortalidad materna es 224 por 100.000 nacidos vivos, más de tres veces el promedio nacional (65,89).

Esto significa que existen importantes privaciones en la calidad de vida que impiden desarrollar las capacidades presentes y futuras de los niños y adolescentes.

En esta perspectiva, algunos indicadores que revelan en detalle las privaciones de esta población más vulnerable, son los relacionados con la salud y el cuidado en inicial.

Tabla 13
Principales indicadores del ODM referido a existencia. 2012

Meta nacional	Indicador	Línea base/año	Situación actual/año	Meta a 2015	Porcentaje de avance
Reducir la mortalidad infantil y en la niñez	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)	48.07	19.75	17.73	93.3%
		1990	2012		
	Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1.000 nacidos vivos)	38.38	17.47	17.46	99.0%
		1990	2012		
	Cobertura de vacunación con DPT en menores de 1 año	87.0%	91.0%	95.0%	60.0%
		1990	2013		
	Cobertura de vacunación con Triple Viral en menores de 1 año	82.00%	92.40%	95.00%	80%
		1990	2013		

Fuente: Tomado de DNP (2015). Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá (p. 31)

Meta nacional	Indicador	Línea base/año	Situación actual/año	Meta a 2015	Porcentaje de avance
Reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna	Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	100	65.89	45%	62.1%
		1990	2012		
	Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales	66%	84.80%	90%	78.3%
		1990	2012		
	Porcentaje de atención institucional del parto	76.3%	98.7%	95.0%	100.0%
		1990	2013		
	Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado	80.60%	98.76%	95.00%	100%
		1990	2013		

Fuente: Tomado de DNP (2015). Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá (p. 81)

Meta nacional	Indicador	Línea base/año	Situación actual/año	Meta a 2015	Porcentaje de avance
Acceso a una alimentación adecuada y suficiente.	Prevalencia de desnutrición global o bajo peso para la edad en menores de 5 años	8.6%	3.4%	2.6%	86.7%
		1990	2010		
	Prevalencia de desnutrición crónica o retraso en talla en menores de 5 años	26.1%	13%	8.0%	71.3%
		1990	2010		
	Porcentaje de población total en subalimentación	20.3%	10.6%	10.1%	95.5%
		1990 1992	2011 2013		
	Porcentaje de niños con bajo peso al nacer	7.68%	8.98%	< 10 %	100%
		2002	2003		

Fuente: Tomado de DNP (2015). Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá (p. 31)

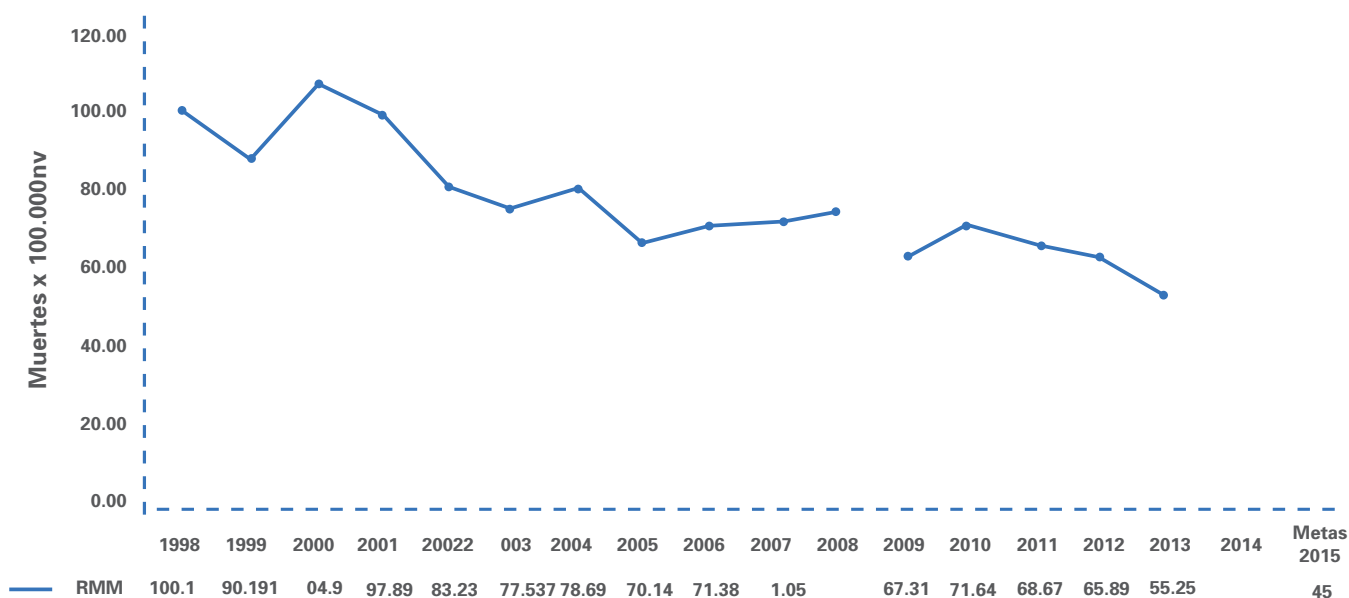
En Colombia cerca del 9% de los niños nacen con un peso inferior a 2.500 gramos, lo cual cuenta como el principal factor de riesgo para la mortalidad neonatal⁴⁰. Este fenómeno está muy relacionado con las dinámicas de la mortalidad neonatal, la cual ocupa un gran porcentaje del total de muertes de menores de 18 años (cerca del 63% de estos decesos se producen durante los primeros 28 días luego del nacimiento). El 50% de las muertes del año 2010 eran hijos de mujeres entre 15 y 24 años. El primer embarazo o embarazo adolescente⁴¹ parece ser entonces una de las causas a observar en el tiempo, particularmente dado su aumento en los últimos años en el país.

En cuanto a mortalidad materna, se observa que si bien se ha dado una reducción importante en el largo plazo, entre 2005 y 2010 hubo tendencias mixtas con reducciones hasta el 2008 e incrementos hasta el 2010. En el mismo periodo, la mortalidad materna tardía presentó una tendencia estable hasta 2008, cuando la serie presenta descenso, para luego repuntar. seguir estable hasta 2010 y empezar nuevamente a disminuir.

⁴⁰ Según cálculos propios con base en DANE-Estadísticas Vitales, 2005-2013.

⁴¹ Se consideran embarazos hasta la edad de 17 años de la madre como embarazo adolescente

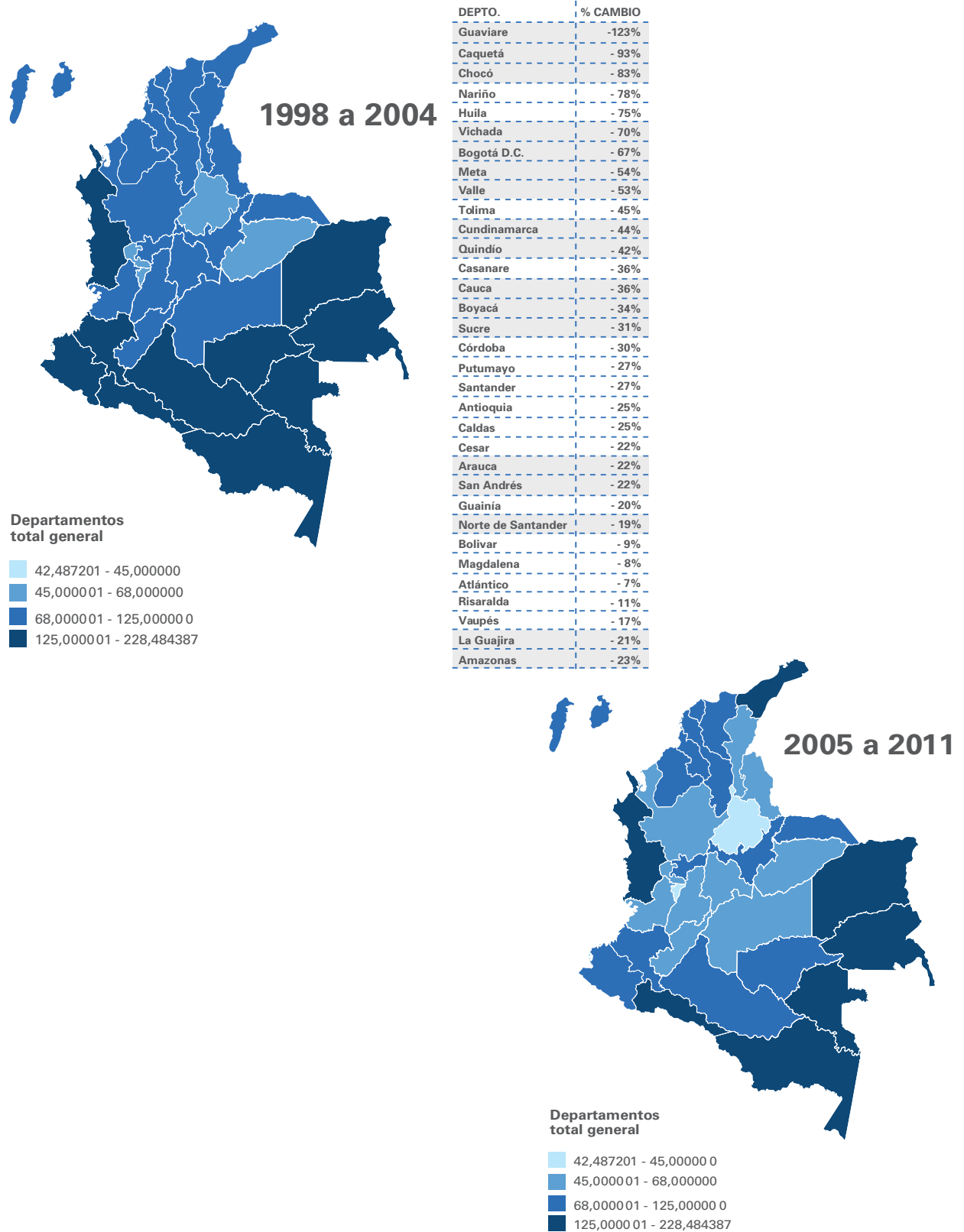
Gráfico 10
Razón de mortalidad materna a 42 días (por 100.000 nacidos vivos). 1998-2013



Fuente: Estadísticas vitales del DANE, procesado por el MSPS a partir de datos crudos, sin ajuste. Indicador del año 2008 no calculado por subregistro pendiente por ajuste.

Desde una perspectiva regional, los departamentos con peores cifras de mortalidad materna se encuentran en Chocó y Vichada, con cifras que incluso cuadruplican el promedio nacional (341.6 es el caso de Chocó). Por otro lado, Quindío y Boyacá resaltan con cifras positivas de 32.97 y 34.97 respectivamente. Ver Ilustración 1.

Ilustración 1
Situación de la mortalidad materna por departamento Colombia , periodos 1998 a 2004
y 2005 a 2011.

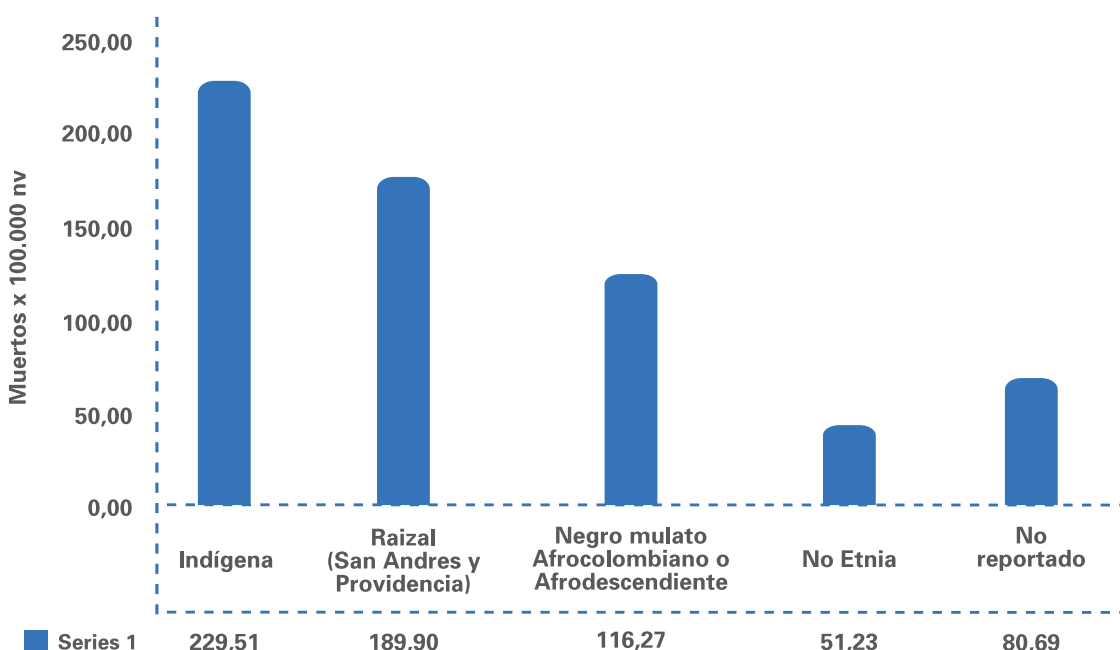


Fuente: Estadísticas vitales del DANE, procesado por el MSPS a partir de datos crudos, sin ajuste. Indicador del año 2008 no calculado por sub-registro pendiente por ajuste.

Dentro del conjunto de Objetivos de Desarrollo del Milenio, este objetivo es el que presenta mayor rezago, incluso hay retrocesos en algunos años. De continuar la tendencia, Colombia no alcanzará la meta establecida para 2015 de 45 por 100.000 nacidos vivos⁴².

Cuando se toma en cuenta la pertenencia étnica, es evidente el alto grado de vulnerabilidad de las poblaciones indígenas y afro-descendientes frente al tema de muertes de mujeres gestantes.

Gráfico 11
Razón de mortalidad materna por pertenencia étnica.2013⁴³



Fuente: Estadísticas vitales del DANE, procesado por el MSPS a partir de datos crudos, sin ajuste. Indicador del año 2008 no calculado por sub-registro pendiente por ajuste.

En Colombia la atención institucional del parto aumentó un 2,01% entre los años 2005 y 2010. Aunque todas las regiones han incrementado la cobertura de atención es más notable en las regiones Oriental y Pacífica donde el incremento fue de 3,4% y 3,1% respectivamente. La región que menor porcentaje de incremento experimentó fue la región Bogotá-Cundinamarca con un 0,22%.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del 2010, el 95,4% de las mujeres encuestadas manifestaron haber tenido atención de parto institucional. Según la misma encuesta del 2010, 91,7% de las mujeres encuestadas que habían tenido nacimientos en los 5 años previos a la encuesta recibieron atención prenatal de un profesional médico, lo cual representa un 4,6% más que lo encontrado en la ENDS (2005).

La cobertura de control prenatal también se ha incrementado en Colombia un 3,4% durante el quinquenio 2005-2010. Todas las regiones han aumentado el porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales a excepción de Amazonía-Orinoquía donde la cobertura descendió en un 6,3%. Las regiones que mayor aumento han experimentado son Central, Pacífica y Oriental con un 5,8%, 5% y 4,2% respectivamente.

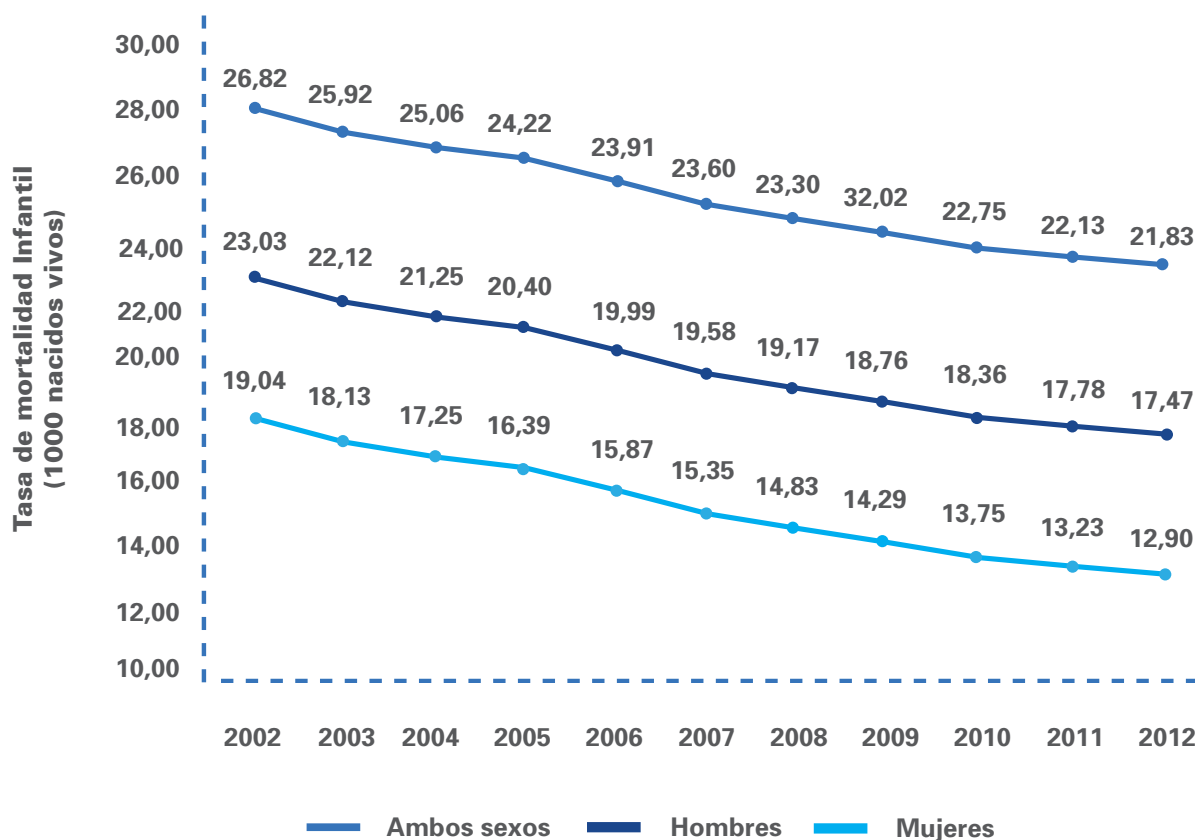
⁴² Informe ODM Colombia 2014, PNUD.

⁴³ Fuente: Estadísticas vitales del DANE, procesado por el MSPS a partir de datos crudos, sin ajuste. Indicador del año 2008 no calculado por sub-registro pendiente por ajuste.

Salud Infantil

La mortalidad infantil a nivel nacional muestra una tendencia a la reducción en el largo plazo al pasar de 20,40 muertes de menores de 1 año por 1.000 NV en el 2005 a 17,7 en el año 2011. A nivel departamental los departamentos de Amazonas, Chocó y Vaupés presentan las tasas de mortalidad en menores de 1 año más altas, por encima de 41 muertes por 1.000 NV.

Gráfico 12
Tasa de Mortalidad Infantil Nacional, 2005-2011



Fuente: Tabla tomada de DNP (2015). Informe de seguimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio.

La mortalidad en menores de cinco años ha tenido una tendencia a la baja, entre los años 2005 y 2011 pasando de una tasa de 26,62 a 20,46 lo cual ha generado una reducción de 6,14 muertes por cada 1.000 nacidos vivos⁴⁴; de continuarse esta tendencia se podría cumplir la meta establecida para 2015 (ODM) antes de esta fecha⁴⁵.

La tasa de mortalidad por causas externas muestra tendencias de aumento en el largo plazo en Colombia. Al mismo tiempo la mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) en menores de cinco años ha mostrado una clara tendencia al descenso durante el quinquenio 2005-2010, llegando a una tasa es de 5,3 muertes por cada 100.000 menores de cinco años. También la mortalidad por Infección Respiratoria Aguda (IRA) en menores de cinco años ha ido al descenso durante el quinquenio 2005-2010 con una notable aceleración entre los últimos dos años: la tasa pasó de 22,8 muertes por cada 100.000 menores de cinco años en el año 2005 a 16,5 en el año 2010⁴⁶. Esto corresponde a una disminución de 6,3 muertes por cada 100.000 menores de cinco años durante el quinquenio.

44 (DANE-SUIN, 2005-2011).

45 Informe ODM Colombia 2014, PNUD

46 Según Ministerio de Salud, Análisis de Situación de Salud por Regiones, Dirección de Epidemiología y Demografía, Grupo ASIS, Colombia 2013.

La mortalidad materna, neonatal, infantil y en la niñez, han tendido al descenso alcanzando los valores más bajos del decenio, sin embargo, estas muertes son evitables, innecesarias y consideradas injustas. El Ministerio de Salud y Protección Social “proyecta que manteniendo las variables constantes, para el año 2020, su comportamiento continuará descendiente. Variables como la ubicación geográfica, la etnia, la pobreza y el porcentaje de analfabetismo, han demostrado ser determinantes de estas muertes, por lo tanto, su intervención debe estar enfocada al mejoramiento de las condiciones sociales que generan brechas de desigualdad.”⁴⁷

En términos de cuidado vale la pena resaltar que en los últimos años, la desnutrición crónica en niños menores de cinco aumentó un 2,1% en el área urbana y disminuyó un 0,1% en el área rural. Esta es un 5,4% más frecuente en el área rural que en el área⁴⁸. La lactancia materna como único alimento en los primeros meses de vida no es una práctica ampliamente implementada por las madres en Colombia. Según la ENSIN 2010 el porcentaje de lactancia materna exclusiva es de 63% en los primeros dos meses del recién nacido y baja rápidamente a 6% para el sexto y séptimo mes.

En congruencia con este panorama, la asistencia a controles periódicos para menores de 5 años solo ha llegado a ser un cuarto de esta población, para quienes las causas son no tener cobertura en salud o que no son llevados por sus padres a controles. (En algunos departamentos esta cifra llega al 50% de los menores de 5), lo cual es un reflejo claro del estado crítico del acceso efectivo a atención en salud que tiene nuestros niños⁴⁹.

Según datos de la ENDS 2010⁵⁰, el 12% de la población de Colombia no tiene ningún tipo de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Un 44% está afiliado a una Entidad Prestadora de Salud (EPS) del Régimen Subsidiado, un 40% a EPS del Régimen Contributivo y un 3% a los Regímenes Especiales. En 2005 la afiliación a EPS del Régimen Subsidiado era 30%, la EPS del Régimen Contributivo 28.4% y 1.5% a Regímenes Especiales. La afiliación a Administradoras de Riesgos Profesionales se incrementó de 9% a 12% entre 2005 y 2010 (ENDS 2010).

Estos datos muestran que la cobertura real para hogares con niñas y niños menores de cinco años la situación de cobertura de salud es crítica. Como se dijo anteriormente, el contar con la afiliación a un seguro no garantiza que los padres lleven a sus niños y niñas a controles regulares.

En cuanto a inmunización, las coberturas de vacunación en general han disminuido y actualmente son de aproximadamente un 85% para los menores de dos años. Esta cifra representa un incremento importante con respecto a la ENDS 2005 cuando fue de 58%.

Para el año 2011 en Colombia las coberturas de vacunación se encuentran alrededor del 85% y las tendencias de cobertura de polio, DPT y Triple Viral han seguido un comportamiento similar para los tres biológicos; entre los años 1996 y 1998 experimentaron un descenso alcanzando coberturas alrededor del 75%, luego se observa un incremento constante hasta el año 2003 donde se ubicaron por encima del 92% y se mantuvieron constantes hasta el año 2009 cuando empezaron un descenso en las coberturas que representan el 7,3% para polio, el 6,9% para DPT y el 7,6% para SRP.

47 Ministerio de Salud y Protección Social, Análisis de Salud Colombia 2013, pág. 174.

48 (ENSIN, 2005-2010)

49 (ENDS, 2010 y Ministerio de Salud y Protección Social, 2012)

50 Profamilia Colombia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud Colombia 2010. Datos específicos sobre SGSSS en pág. XLVIII siguientes.

Desde otro punto de vista, el derecho a la existencia de los niños, no solo pasa por velar por su salud y dar un adecuado cuidado inicial, sino por mantener algún grado de seguridad económica del hogar, cuestión que contribuye en una gran medida a garantizar el acceso efectivo a servicios básicos para todos los miembros del hogar. Este factor refleja con mayor fuerza, la gran dependencia que tiene los niños al interior del hogar, y cómo el trabajo de los padres se convierte en el pilar de todas las decisiones a tomar en busca de una vida digna para todos.

Las coberturas de vacunación de polio más altas se producen en las regiones Oriental y Caribe con un 90,13% y un 89,06% respectivamente. Las coberturas más bajas se encuentran en las regiones Amazonía-Orinoquía y Central alcanzando un 70,55% y un 75,42% respectivamente.

Con el DPT las coberturas más altas se encuentran en las regiones Oriental y Caribe con un 90,01% y un 89,30% respectivamente. Las coberturas más bajas se encuentran en las regiones Amazonía-Orinoquía y Central alcanzando un 70,58% y un 75,18% respectivamente.

Las coberturas de vacunación por Triple Viral más altas se encuentran en las regiones Oriental y Caribe con un 91,72% y un 89,98% respectivamente. Las coberturas más bajas se encuentran en las regiones Amazonía-Orinoquía y Central alcanzando un 74,65% y un 80,70% respectivamente.

Salud sexual y reproductiva

En Colombia uno de los temas que ha cobrado mayor relevancia en la garantía del derecho a la salud de los jóvenes es el embarazo adolescente, no sólo por los altos riesgos que implica en términos de abortos, salud materna y protección del bebé, sino por su incidencia tiene importantes implicaciones sociales, económicas y de salud para la madre y su entorno familiar⁵¹.

Según cifras de la Alta Consejería Presidencial para la equidad de género de la Mujer (2012) una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha estado alguna vez embarazada, 16% ya son madres y 4% está esperando su primer hijo.

Mientras la tasa global de fecundidad va disminuyendo, la fecundidad específica para mujeres de 15 a 19 años presentó un incremento cercano al 30% entre 1990 y 2005, del 70 por mil a 90 por mil, y aunque en el año 2010 disminuyó a 84 nacimientos por mil, todavía continúa siendo alta, bordeando el 22,5% en el 2013 y 1% en las menores de 15 años⁵². De lo anterior, también se puede ver estrecha relación que hay entre la incidencia de embarazo adolescente y el futuro económica y la calidad de vida de las futuras madres. Las adolescentes pertenecientes al quintil más bajo de riqueza tienen 18,4% más prevalencia de embarazo adolescente que el quintil más alto.

51 Los niños y adolescentes que viven en las zonas rurales tienen entre 2,4 y 2,8 veces más probabilidad de vivir en la pobreza multidimensional que en las zonas urbanas (UNIANDES – UNIEF 2012). Esta situación se ve reforzada negativamente por el embarazo de adolescentes, que también es más frecuente en las zonas rurales (26%) que en las urbanas (17%). Por otra parte, la tasa de mortalidad materna entre las niñas de entre 10 y 14 años de edad, en 2012, fue 123.98, y para los adolescentes entre 15 y 19 años de edad fue de 51.41. (consultado en Sinfonía con fuentes ENDS 2010 - INS 2013)

52 Según estadísticas vitales del DANE (2010), en promedio entre 2005-2010 nacieron 6.568 niñas y niños de madres entre 10 y 14 años, con todos los riesgos que implica para su salud y su integridad física y psíquica.

Posibles causas de los retos pendientes

Luego de revisar algunas de las estadísticas vitales ya mencionadas, es claro que en el país los niños todavía son sujeto de graves vulneraciones en asuntos de salud, nutrición y calidad de vida; siendo algunos fenómenos particularmente sensibles para las poblaciones en zonas rurales dispersas y comunidades indígenas y afrodescendientes.

Las estadísticas oficiales del Ministerio de Salud dejan ver que las gestantes, niños y niñas menores de cinco años del área rural, en particular indígenas y afrodescendientes, se enferman más, mueren más por causas evitables y tiene menos posibilidades de desarrollar sus potencialidades, en relación con otras comunidades⁵³. Según estadísticas vitales, la mortalidad materna en niñas de 10-14 años es de 106,92 y en adolescentes de 15 a 19 fue de 40,41.

En cuanto a morbilidad infantil, las regiones con las prevalencias más altas de EDA son Amazonas (26.3%), Vichada (22.1%), Magdalena (18.0%) y Chocó (17.9%), y en cuanto a IRA son Atlántico (15,7%), Bolívar (13.4%), Amazonas (13,0%), Córdoba (12,8%)⁵⁴. Esto permite ver que las condiciones de acceso y calidad de los servicios de salud para los niños en los departamentos de predominio rural y con las mayores concentraciones de población indígena y afrodescendiente, tiene mucho por mejorar. Incluso en materia de mortalidad infantil, las peores regiones coinciden con varios de los departamentos ya listados; la mortalidad más alta⁵⁵ se encuentra en Amazonas (46,44), Chocó (42,69), Guainía (37,71), Guaviare (35,05), La Guajira (32,05).

Esta situación crítica de mortalidad y morbilidad infantil en las regiones apartadas, también ha sido resaltada en el informe ODM 2011, según el cual la tasa de mortalidad no ajustada en menores de un año fue de 15,7 por cada mil nacidos vivos con lugar de residencia de la madre en las zonas rurales dispersas, seguido por los centros poblados con una tasa de 10,1 por mil nacidos vivos y en las cabeceras municipales el registro es de 11,8.

A continuación se presentan los principales problemas y cuellos de botella que están detrás de la grave situación que la niñez afronta en las regiones dispersas del país en materia de salud, nutrición y cuidado.

Normatividad

En Colombia existe un marco legal que plantea acciones afirmativas para las gestantes y la niñez indígena y afrodescendiente a nivel rural, en distintos sistemas y sectores sociales. No obstante no hay evidencias de que contemplen las especificidades territoriales en las que viven estas poblaciones, lo que afecta la naturaleza y la magnitud de las acciones y estrategias para garantizarles un acceso universal y oportuno a servicios sociales básicos de calidad.

A pesar que existen numerosas normas jurídicas e iniciativas técnicas de focalización poblacional, no es posible identificar lineamientos concretos para el establecimiento de rutas de atención integral para la provisión de servicios básicos pertinentes para gestantes, niños y niñas en poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Los resultados generados por las políticas públicas para cumplir con las condiciones mínimas en el cumplimiento del derecho a la existencia para niños, niñas y adolescente son variados. En materia de salud pública se ha logrado incrementar de manera importante la cobertura de inmunización y al mismo tiempo que se amplió la cobertura en atención a la salud (seguridad social y acceso a controles), pero persisten importantes limitaciones para el acceso a los servicios, especialmente en zonas rurales y territorios distantes.

⁵³ La razón de mortalidad materna (RMM) es más alta en Chocó (431,63), San Andrés y Providencia (230,41), Vichada (228,57), La Guajira (173,56), Cauca (166,68), Guainía (163,67), Putumayo (160,55) a nivel urbano es de 61.0 y rural de 102 y por cada 100, 18 ocurren en mujeres indígenas y afros. (SISPRO 2011)

⁵⁴ ENDS 2010

⁵⁵ Tasa estimada de defunciones por cada 1000 nacidos vivos

El modelo de sistemas múltiples de seguros de salud ha demostrado que si bien está en condiciones de generar formalmente una cobertura amplia (alrededor del 90% de la población), en la práctica no logra garantizar que los asegurados tengan el acceso a los servicios requeridos en calidad, cantidad y oportunidad necesaria.

Coordinación para el acceso a servicios básicos

En el nivel nacional, existen diferentes instancias de coordinación definidas por actos administrativos que buscan garantizar la entrega de servicios básicos a las poblaciones ya referidas. Sin embargo, su funcionamiento y operatividad es irregular y carece una articulación efectiva tanto intersectorial como territorial. A pesar de su formalidad, son pocas las iniciativas de coordinación de las cuales el gobierno puede dar evidencias concreta en términos de resultados de gestión, como serían impactos y cambios significativos o sostenibles en la calidad de vida de los pueblos del área rural, indígenas y afros⁵⁶.

Cabe resaltar que la estrategia integral de atención a la primera infancia (De cero a siempre), cuenta como una de las pocas experiencias que ha venido documentando desde 2011 sus logros en implementación e incremento de coberturas⁵⁷.

Otro elemento que refleja la falta de coordinación es la existencia de múltiples sistemas de información relacionadas a los programas sociales del gobierno. En la actualidad se cuenta con sistemas de registro de beneficiarios/as, de referencia para conectar servicios especializados y existen programas de transferencias monetarias (para nombrar solamente algunos está SINTI, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, otros), todos en teoría con el propósito de focalizar en grupos vulnerables y poblaciones especiales, intermediando entre problemas de oferta y demanda. Sin embargo, en su conjunto los sistemas no logran generar una estructura de incentivos (al contrario, probablemente generan más bien desincentivos)⁵⁸ que permita simultáneamente: i) conectar a los beneficiarios con el servicio especializado requerido, ii) generar incentivos que lleva a un cambio de comportamiento del beneficiario y por medio de ello logre resolver problemas entre oferta y demanda y iii) evitar un mal uso del sistema por beneficios múltiples.

En el nivel territorial, son muy pocas las instancias de coordinación que existen entre las instituciones estatales locales y las autoridades y comunidades rurales, indígenas y afros, para la planeación y seguimiento a la prestación de los servicios básicos a mujeres embarazadas, lactantes, niños y niñas.

Los Consejos de Política Social que, de acuerdo con las coyunturas, tratan temas de salud, nutrición y agua, embarazo en adolescentes, formalizan subcomisiones de infancia y adolescencia que proponen planes de trabajo muy amplios donde se pierde la perspectiva sectorial, étnica y poblacional.

A pesar de esto, la figura de estos Consejos temáticos no ha sido bien implementada por los gobiernos locales. En muchas regiones todavía se planea la política pública para la niñez como procesos sectoriales que carecen una visión integral en la atención y provisión de servicios básicos.

56 Existe el Decreto Ministerial #1973/2013, por el cual se crea la subcomisión de salud de la mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. Así mismo, se cuenta con la creación del sistema indígena de salud propio e intercultural (SISPI). Igualmente, se cuenta con la mesa intersectorial de niñez indígena y afro, liderada por el ICBF.

57 La estrategia se focaliza en un ejercicio de coordinación de asistencia simultánea desde diferentes instituciones de manera coordinada, con un enfoque de ventanilla única. De esta manera la estrategia se concentra en ampliación de cobertura pero (aún) no en innovación de servicios o en un incremento de la calidad de los servicios. - Sin haber logrado innovar en servicios especializados o atención diferenciada (por ejemplo, para pueblos indígenas o para poblaciones desplazadas), no se logra prestar todos los servicios planificados en calidad y cantidad suficiente para la ampliación de cobertura prevista

58 No existe para Colombia una evaluación de impacto del sistema de transferencias en su conjunto. Existen evaluaciones puntuales (por ejemplo sobre el impacto de transferencias sobre el empleo, CEPAL/OIT, 2014) o el impacto de transferencias sobre acceso a servicios sociales (CIRN, 2005). Muchas investigaciones son desactualizadas.

Por otra parte, las mismas comunidades, representadas en diferentes asociaciones u organizaciones indígenas en el nivel local, manifiestan poco interés y compromiso por gestionar antes las autoridades competentes nuevas soluciones para la atención y protección integral de la infancia y adolescente embarazada.

Oferta de servicios en zonas rurales y dispersas

En cuanto a la oferta de programas y servicios sociales, Los departamentos con mayor proporción de población indígena son los que tienen menor cantidad de instituciones de salud de primer nivel de atención. En el caso específico de Amazonas, Guainía y Vaupés no existen centros de primer nivel. La oferta de servicios de tercer nivel está concentrada en las grandes ciudades (Bogotá, Santander y Medellín)⁵⁹.

Ejemplo de esto es que a pesar de la ampliación de servicios de salud (disponibilidad de controles y de inmunización) se evidencia incapacidad para llegar a los segmentos de los grupos más excluidos y vulnerables, entre ellos indígenas y afrodescendientes. Presumiblemente falta para ello un servicio más especializado y pertinente desde el punto de vista cultural, cuestión que está relacionado con la mortalidad infantil más alta en población indígena y afrodescendiente⁶⁰. Se requiere analizar con mayor detalle la existencia de problemas de oferta y de demanda en los territorios, ya que no existe información desagregada de calidad en algunos indicadores críticos.

A parte de la cobertura, la pertinencia de los servicios sociales no es una constante en aquellas regiones donde la diversidad poblacional demanda una flexibilidad de la oferta. Ejemplo de esto es el Plan decenal de lactancia materna, en el cual no se desarrollan a profundidad actividades prioritarias para atender población indígena y afro.

Esto también está relacionado con el pobre acceso efectivo a servicios de salud que tiene las poblaciones indígenas. En el país, el 4.5% de las personas con problemas de salud no consultan con el personal médico porque el servicio de salud quedaba lejos del lugar de residencia; en La Guajira esta proporción es 4.7%, en Chocó 22.1%, en Cauca y Nariño es 11.0% y Córdoba esta proporción es baja, con 2.3%⁶¹.

Según datos del Banco Mundial en Colombia para el año 2010 había 1.5 médicos por 1000 habitantes, para 2012 esta relación disminuye a 1 médico por 1000 habitantes.

Los servicios de control y atención pre y post parto en general se ampliaron, sin poder producir el resultado esperado. En algunos segmentos (mortalidad materna, mortalidad neonatal) no se observan avances sustantivos y para algunos años determinados, incluso hay retrocesos. Aún si todavía no existen datos empíricos concluyentes, el personal de salud en Bogotá y en diferentes regiones del país han señalado que puede ser altamente probable que estos casos tengan estrecha relación con el incremento del embarazo adolescente. Al mismo tiempo, es altamente probable que un importante número de niños y niñas enfermos/as y la mortalidad infantil tengan estrecha relación con la falta de acceso a agua potable en calidad adecuada y sistemas de saneamiento, especialmente entre los más pequeños⁶².

59 SISPRO 2014

60 “Por regiones, la región Amazonía-Orinoquía tiene las tasas de mortalidad infantil más altas, en el año 2005 la tasa fue de 20,85 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, tuvo un incremento alcanzando un valor de 23,76 en el año 2006 para luego seguir un descenso sostenido que la posiciona en 19,72 para el año 2010. La región pacífica ha seguido una tendencia constante durante el quinquenio analizado con tasas que se han mantenido alrededor de 15 muertes por cada 1.000 nacidos vivos (ambas regiones concentran la mayor proporción de población indígena o afro-descendiente). Las demás regiones siguen un patrón de descenso”. (Ministerio de Salud y Protección Social (2013).

61 ENDS 2010

62 Si bien las tasas de mortalidad infantil están en descenso, persisten como causas principales (“En los niños de 1 a 5 años dentro de las causas de mortalidad más frecuentes están la infección respiratoria aguda y la enfermedad diarreica aguda”, Ministerio de Salud y Protección Social, Análisis de Situación de Salud en Colombia por regiones, Bogotá 2013, p. 105). Además, la misma fuente ofrece datos (Figura 89, ibíd. pág. 103) que permiten calcular que el coeficiente de correlación entre Necesidades Básicas Insatisfechas y la Tasa de Mortalidad Infantil es de 0,69).

La misma causa puede estar presumiblemente relacionada con el incremento de la desnutrición crónica para menores de 5 años de edad que también está relacionada con problemas de gestación (bajo peso al nacer) y con problemas de higiene y salud que con problemas amplios o permanentes de disponibilidad y acceso a alimentos, ya que el mencionado incremento se da en un periodo en el cual todos los principales indicadores de seguridad alimentaria y de disponibilidad de alimentos en el país están en mejorando.

Normas sociales y prácticas adecuadas de cuidado

En Colombia los hogares del área rural, indígenas y afrodescendientes tienen prácticas de cuidado adecuadas en salud, nutrición y el desarrollo de la niña y el niño. Aunque la información disponible de la ENDS no se encuentra diferenciada por grupo étnico, los malos hábitos en el tema de salud, nutrición, agua, saneamiento se agudizan en los departamentos con mayor proporción de población indígena y afrodescendiente. La experiencia del proyecto Seres de Cuidado que UNICEF ha venido ejecutando en el Chocó así lo corrobora.

La misma ENDS reporta que las comunidades indígenas y afros, comparadas con otras poblaciones, utilizan en menor proporción los servicios de salud. La continuidad en el uso de los servicios, por ejemplo control prenatal, crecimiento y desarrollo es casi nula, dados los problemas de acceso físico y geográfico, disponibilidad de transporte, desconocimiento y malas experiencias con los servicios de salud, etc⁶³.

A parte de esto, es evidente que todavía existen brechas en la atención a estas comunidades, derivadas de prácticas históricas de exclusión, falta de reconocimiento y valoración de prácticas culturales que ha llevado a dificultades su acceso a las redes de servicios sociales básicos

Caminos a seguir

El Estado puede garantizar el cumplimiento del derecho a la existencia principalmente con la provisión adecuada y pertinente de servicios de salud, agua potable y saneamiento. Una buena política de prestación de este tipo de servicios para una población que vive en condiciones socioeconómicas, culturales y de seguridad muy diversas, requiere de una gama diversificada de características de estos servicios (principalmente en cuanto a las condiciones de acceso a estos servicios) y de una diversificación de canales de provisión de los mismos.

Estas son condiciones necesarias que deben cumplirse, aparte de las habituales condiciones de cobertura y financiamiento suficiente, y una adecuada capacidad de los recursos humanos.

El desafío que se plantea para los servicios de salud, agua y saneamiento en Colombia es aumentar cobertura y asegurar, al mismo tiempo, un servicio de calidad que además sea capaz de reducir desigualdades. La equidad requiere tratamiento igual a iguales y diferenciado a quienes se encuentran en una situación de desventaja. Como ya se ha presentado, precisamente en esta diferenciación de prioridades radica uno de los principales problemas en términos de pertinencia y efectividad de los programas sociales.

Para poder diseñar un sistema de servicios de calidad que sea capaz de resolver los problemas de coordinación, acceso y pertinencia, hace falta entender mejor si el incumplimiento de metas en logros en salud infantil y sexual reproductiva está en mayor grado determinado por problemas de oferta o por problemas de demanda por los servicios.

Las comunidades más excluidas en zonas rurales enfrentan graves problemas frente a una oferta de servicios que no llega físicamente a la zona de residencia (por dificultades locativas o incluso por conflicto armado). En consecuencia o no tienen servicio, o tienen servicios de muy baja calidad, o tienen servicios alternativos incompletos.

63 27% de las embarazadas que viven en la zona rural no han asistido al control prenatal

Una oferta generalizada de servicios cuya capacidad de “llegada a todos” se está agotando (precisamente porque no todos son iguales) y el sistema de focalización existente no es capaz de crear una estructura de incentivos y resolver problemas entre oferta y demanda. La centralización de los mecanismos institucionales de servicios y de participación en las cabeceras municipales o departamentales limita el acceso de niños, niñas y adolescentes de zonas rurales o suburbanas. A esto se suma la falta de capacidad de las instituciones territoriales de llegar con los servicios adecuados en momento oportuno a los necesitados/as.

La desaceleración en la mejora de indicadores de salud y de bienestar infantil en años recientes, combinado con la aparición de tendencias de empeoramiento para grupos vulnerables (por ejemplo mortalidad materna e infantil y desnutrición) dejan ver que el potencial de avance que se logra con la sola ampliación de cobertura y prestación de servicios a través de canales habituales tiene impacto limitado. Reducir las brechas poblacionales requiere de servicios especializados y adaptados a las necesidades de grupos específicos (por ejemplo indígenas o desplazados).



B. Derecho al Desarrollo

Marco normativo

Colombia es un país en el que existen “condiciones de posibilidad” para la inclusión educativa, a partir de haber ratificado los instrumentos internacionales que consagran el derecho a la educación y de haberlos traducido en disposiciones constitucionales, legislativas y de la jurisprudencia, definiendo un cuerpo normativo e institucional para garantizar, promover y proteger el derecho a la educación inclusiva de calidad.

De esta manera, La Constitución Política de 1991, marcó un hito en los imaginarios de participación y democracia al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho y de reconocer al país en su diversidad multiétnica y multicultural. El artículo 67 consagrado a la educación, la define como servicio público que tiene una función social y el Estado colombiano se obliga entre otras, a garantizar el adecuado cubrimiento del servicio, asegurando a niñez las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Acorde con los principios constitucionales y en desarrollo de los mismos, La Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), garantiza el derecho a una educación para todos de calidad y gratuita, sus decretos reglamentarios promueven la descentralización pedagógica y la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), como estrategia para garantizar un currículo pertinente en el marco de su armonización con las necesidades y características del contexto de la comunidad educativa.

Por su parte, la Corte Constitucional, desde su interpretación de los desarrollos legislativos vigentes, ha emitido múltiples sentencias que sientan doctrina frente a la vulneración del derecho a la educación.

El Código de Infancia y Adolescencia, (Ley 1098 de 2006) y el Documento CONPES Colombia por la primera infancia, amplían el derecho al incorporar la educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia, con enfoque poblacional. Otras políticas públicas, definidas a través de los Documentos del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), garantizan la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad por razones de desplazamiento, discapacidad, procedencia étnica y habitantes de sectores rurales y frontera. Finalmente, en este ámbito de las políticas públicas educativas, los Planes Nacionales de Desarrollo, concretan los compromisos constitucionales y legislativos frente al derecho a la educación y por ende a la educación inclusiva de calidad, desarrollados más explícitamente en los Planes Sectoriales de Educación.

Para el 2006, según señala el Informe de Progreso Educativo de Colombia (2006,) sobre el seguimiento al Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe – PREAL, había avances pero aún quedaban desafíos. A pesar del esfuerzo realizado entre el 2002 y el 2006 para la fecha las diferencias educativas persistían. Según el informe, los más pobres asistían menos a la escuela, en las zonas rurales más niños reprobaban y abandonaban sus estudios, las instituciones oficiales tenían resultados más bajos en el Examen de Estado y, los habitantes de las zonas rurales y los más pobres tenían menos años promedio de educación. Según Guerrero Uceda (2009), “estas brechas, además de señalar una educación básica que no aporta a la inclusión social de las clases menos favorecidas, son resultado de una política pública que hace énfasis en la ampliación de la cobertura y la implementación de test estandarizados, preocupándose de manera insuficiente de la calidad y pertinencia del servicio educativo”.

El país, asumiendo recomendaciones y mandatos internacionales a los cuales se ha hecho referencia anteriormente, ha ido generando una política de educación como producto de un largo proceso de reformas educativas, a partir del año 2002. De esta manera Colombia ha avanzado, en el reto de transitar del enfoque de integración al de inclusión educativa, concretando sus aspiraciones en el marco de las políticas educativas, desde estrategias de ampliación del acceso, fomento a la permanencia, educación pertinente y de calidad y el mejoramiento de la eficiencia mediante la asignación de personal de apoyo. Estos avances han sido incorporados a los planes de mejoramiento institucionales y a los planes de apoyo al mejoramiento de las secretarías de educación.

Tabla 14
Síntesis del marco normativo de la categoría derecho al desarrollo

Categoría	Marco normativo internacional	Marco constitucional y legal	Obligaciones específicas
Todos con educación de calidad y no discriminación Todos capaces de manejar los afectos y las emociones	Derecho a un nivel de vida adecuado (Art.27 CDN), acceso a educación (Art.28 CDN) y a un contenido que comprenda los valores señalados en el Par. 1 del Art.29 CDN; Art.13 PIDESC. Derecho a que los padres asuman crianza y desarrollo Art.18 CDN. Derecho a educación primaria gratuita y obligatoria Art.28 CDN; Art.13 PIDESC. Derecho a ganarse la vida en una profesión libremente escogida. Art.6 PIDESC. Derecho a la información Art.17 CDN. Derecho a vivir según propia cultura, religión y hablar propia lengua. Art.30 CDN. Derecho a la privacidad (Art.16 CDN). Los niños discapacitados tienen derecho a cuidados y atenciones especiales Art.23 CDN.	Derecho a una educación de calidad (Art.28 CIA y Art.44 CP). Educación obligatoria entre 5 y 15 años (Art.67 CP y 28 CIA). Derecho a la integridad personal (Art. 18 CIA). Derecho al desarrollo imposterizable de la primera infancia a educación inicial (Art.29 CIA). Derecho a la intimidad (Art.33 CIA). Deber formar en DD.HH., paz, democracia, trabajo, recreación (Art.67 CP). Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural Art.68 CP. Derecho a la información Art.20 CP; Art.34 CIA. Educación de personas con limitaciones físicas o mentales Art.68 CP; Art.41.21 CIA. Derechos de los niños y niñas con discapacidad a gozar de una calidad de vida plena y a que el Estado les proporcione las condiciones necesarias para valerse por sí mismos. Derecho a educación gratuita en entidades especializadas (Art.36 del CIA)	En educación existen obligaciones específicas en diferentes instrumentos legales: Art.13 y 14 PIDESC, ODM, Obs. G.9, Art.67, 68 y 69 CP. Art. 41, 47 CIA, Ley 1295 de 2009. Ley General de Educación 115 de 1994, Decreto 804 de 1995, Ley 1380 de 2010, Ley 70 de 1993, Art.43 Ley 982 de 2005, Art.10 Ley 1295 de 2009, Art.14 Ley 1146 de 2007, entre otras.
Todos jugando	Derecho al descanso, esparcimiento, juego y actividades recreativas y culturales Art.31 CDN. Tiempo y espacio para el juego (Obs. 7 CR Committe	Derecho a la recreación, participación en la vida cultural y en las artes Art.30 CIA.	Art.41 CIA y Ley 181 de 1995 (sistema Nacional del Deporte).

Fuente: UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012: 476

En el año 2011 se instaura la gratuidad educativa universal en la educación pública primaria producto de la Sentencia C-376 de 2010 de la Corte Constitucional (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2010) que eliminó la regulación de cobros académicos para la educación primaria y que luego el Estado Colombiano amplió hasta el undécimo grado con el Decreto 4807 (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2011g), amparado en el artículo 4 de la Constitución Política, que consagra la educación como un derecho fundamental de los niños/as y en el artículo 13 del "Protocolo de San Salvador" adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por otra parte, existen otros marcos normativos y programáticos que facilitan el acceso a la educación y amplían la mirada respecto de sus potencialidades: atención educativa diferenciada a grupos étnicos; Programa de Educación Rural PER; Cualificación y evaluación de modelos educativos flexibles; jornadas escolares complementarias, alimentación escolar; la adecuación de la estrategia integral para la reducción del embarazo entre adolescentes; la creación en 2013 del sistema nacional de convivencia escolar y la formación para el ejercicio

de los DDHH, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar; entre otras medidas y programas. (MEN, 2014).

A partir del 2012 y de acuerdo con el Decreto No. 4807 de diciembre de 2011, fue reglamentada la gratuidad educativa para todos los estudiantes de las instituciones educativas estatales matriculados entre los grados transición y undécimo.

Las limitaciones o dificultades detectadas en relación al marco normativo tienen relación con:

- a.** La gratuidad de la educación⁶⁴, es una de las dimensiones fundamentales para garantizar el derecho a la educación, más no la única, y se ve restringida producto de los cobros de las entidades educativas hacia las familias de manera indirecta (textos escolares, uniformes u otros materiales), lo que agrega una complejidad mayor para las familias pobres⁶⁵.
- b.** Existe un vacío normativo en la atención de la educación media ya que se otorga obligatoriedad constitucional hasta el nivel de básica secundaria⁶⁶. Según la constitución, la educación pública obligatoria debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica abarcando la población entre los 5 y 15 años de edad⁶⁷, lo que en la práctica puede ser una limitación normativa y operativa. No obstante Sentencias de la Corte Constitucional han indicado obligatoriedad para todos y todas entre los 5 y 18 años de edad (CRECE, 2013:22). Igualmente existen otras circunstancias sobre las cuales no se ejerce una adecuada supervisión para el cumplimiento de la obligatoriedad como es el caso del embarazo en adolescentes, ya que por ley está garantizada la matrícula, sin embargo, no siempre se cumple y se presiona a las embarazadas para terminar su educación en la oferta nocturna o en programas de adultos o con asistencia en el hogar.
- c.** En primera infancia se requiere armonizar los marcos legales del sector educativo, formalizando la inclusión de la educación inicial como un elemento fundamental en el proceso de formación de los niños y niñas del país (MEN, 2013).
- d.** Respecto al derecho de la infancia al descanso, esparcimiento y juego no tiene gran desarrollo normativo en el país y es un derecho, vulnerado dado el escaso tiempo de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, según Nussbaum (2002) la sobre carga de trabajo (remunerado y no remunerado de las mujeres afecta significativamente “sus oportunidades para recrearse y cultivar sus facultades imaginativas y cognitivas”. Esta situación afecta también el bienestar y oportunidades de desarrollo de las niñas, niños y adolescentes.

Según datos de la ENUT (2010), las niñas colombianas, a partir de los 10 años, ocupan parte de su tiempo en actividades productivas no remuneradas situación que se agudiza a partir de los 15 años, lo que fue ratificado en las entrevistas con las niñas, niños y adolescentes.

64 “La gratuidad de la educación obligatoria es un propósito constante del derecho internacional de los derechos humanos, como lo ha sido en la historia colombiana. La Ley N° 12 de 1934 estableció la obligación legal del Estado de dedicar el 10% del presupuesto nacional a la educación y de ofrecer educación primaria gratuita. La reforma constitucional de 1936 incorporó la educación gratuita y obligatoria. En 1938, la gratuidad se extendió a la educación secundaria. Cincuenta años después, la Constitución de 1991 afirmó la gratuidad de la educación obligatoria, pero permitió la excepción de aquellos que puedan pagarla. Esta garantía condicional permite la evaluación de la capacidad de pago de la familia mediante criterios arbitrarios. Toda la información señala que la incapacidad de pago sigue siendo la razón principal de la falta de escolarización y de la deserción escolar”. Informe relatora especial para asuntos de Educación. ONU, 2003: 9

65 Encuesta Nacional de Deserción del 2010.

66 Artículo 67 de la Constitución Política de 1991.

67 Artículo 138 de la Ley General de Educación.

Principal oferta programática

En el período analizado, por una parte, se elabora el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 y, posteriormente, el “Plan Sectorial 2010-2014: Documento 9”, elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, que se vincula directamente con las prioridades establecidas en el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos”, y establece de manera prioritaria el mejoramiento de la calidad de la educación a través de diferentes estrategias.

En primera infancia existían 2 programas: el PAIPI y la Atención Integral, ambos atendían a la misma población destinataria y apuntaban a los mismos objetivos. En este caso, una de las correcciones que se han estado implementando en estos últimos años, ha consistido en rediseñar esta modalidad bajo la estrategia “De Cero a siempre” que pretende articular las acciones en primera infancia y mejorar los estándares de calidad y gestión del programa. Los cambios son muy recientes por lo que es difícil valorar sus aportes e impactos, los detalles de estos cambios se pueden apreciar en el CONPES 152 de 2012, en que se establecen los lineamientos y prioridades de la estrategia. “Si bien se ha avanzado de manera importante hacia el diseño de un modelo de gestión de la educación inicial para las secretarías de educación certificadas, su materialización precisará de una fuente de recursos que permitan la conformación de equipos que dinamicen, implementen, acompañen y evalúen las acciones de la política educativa en materia de educación inicial desde el territorio” (MEN, 2013).

Igualmente en el ámbito de primera infancia se ha suscrito un convenio entre el MEN, Fundación Plan y UNICEF, para el diseño de procesos y procedimientos en la implementación de la Asesoría Técnica e Inspección, Vigilancia y Control de la estrategia en implementación.

Los principales programas de atención a la niñez y la adolescencia en este ámbito son:

- Programas de apoyos complementarios de la canasta educativa básica como son: alimentación y transporte escolar.
- Programas para garantizar la continuidad de la oferta educativa desde preescolar hasta la media como son los modelos educativos flexibles para poblaciones en extraedad y poblaciones afectadas por la violencia.
- Programa Nacional de Alfabetización (aunque no está dirigido específicamente a la niñez y adolescencia sin embargo es importante porque pretende cerrar las brechas de acceso a la educación).
- Programa de Transformación de la Calidad Educativa, dirigido impactar la educación de 2.3 millones de niños y niñas de la básica primaria, la formación y acompañamiento de 70.000 docentes y 3.000 establecimientos educativos ubicados en 608 municipios del país.
- Formación en ciudadanía: lo constituyen Programa de Educación Ambiental; Programa de educación para la sexualidad y la construcción de la ciudadanía y el Programa de educación en derechos humanos EDU DERECHOS.
- Fomento a la calidad para la equidad: desarrollo de proyectos etnoeducativos, comunitarios e interculturales que funcionan en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP).
- Plan Nacional de Lectura.
- El Proyecto de Educación Rural (PER).
- Formación y articulación de la media con la técnica y la superior (Actualmente está siendo revisada y se constituye en la denominada educación terciaria).
- Pertinencia para la innovación y la productividad.

Por otra parte, existen ofertas de formación para el empleo aunque están dirigidos a mayores de 14 años con prioridad de estudiantes de colegios oficiales, también han resultado en una oferta útil para jóvenes desescolarizados pese a que no es su población destinataria.

Algunos de estos programas tienen carácter universal y otros están focalizados en la población rural y en la población por fuera del sistema escolar desde la perspectiva de la inclusión y acceso. En el caso de la educación rural, es el programa más sistemático y con mayor volumen de recursos desde el 2002, y al mismo tiempo, uno de los programas que muestra resultados positivos a través de sus evaluaciones.

Recientemente, en el 2013, se concluyó el “documento de Lineamientos de Educación Superior Inclusiva, con enfoque diferencial para cada grupo poblacional, el cual tiene como objetivo orientar el desarrollo de políticas institucionales para la educación inclusiva en las IES, articular acciones al interior del MEN, con entidades del sector y con actores sociales involucrados e identificar una efectiva inclusión al sistema de educación superior. El documento recoge la evolución conceptual de la educación inclusiva, así como aproximaciones a poblaciones particulares, entre ellas etnias (indígenas, afro, ROM), víctimas del conflicto armado y discapacitados” (MEN, 2013).

De igual manera, el Plan Nacional Decenal de Educación 2006 2016 , contribuyó al avance en esta apuesta por la educación inclusiva y su incorporación en los posteriores Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Sectoriales de Educación.

La oferta de servicios de educación en Colombia tuvo transformaciones estructurales sobre lo cual –según diversos actores- se precisa hacer un balance exhaustivo en el próximo periodo⁶⁸. Por ejemplo, la Ley 115, sitúa a la institución educativa en el centro de la política pública, pues, lleva al colegio como principal ente autónomo en el diseño y la implementación del Proyecto Educativo Institucional, es preciso por tanto, realizar un balance de las implicancias, los alcances y limitaciones de esta transformación desde el punto de vista financiero, sus resultados educativos en el largo plazo, sus resultados en la gestión, en el cuerpo docente, en las capacidades institucionales, en el uso de la infraestructura, entre otras cosas.

Modelos Educativos Flexibles es otro de los programas que, según las recomendaciones del Estudio de País, de la Iniciativa NFE, está dirigido a remover las barreras socioculturales de la demanda. El Ministerio de Educación Nacional en la búsqueda de estrategias para garantizar la restitución del derecho a la educación para las poblaciones vulnerables y afectadas por la violencia entre otras, ha liderado la implementación de los modelos educativos flexibles para brindar atención integral a estas poblaciones y de esta manera contribuir efectivamente a su estabilización e integración socioeconómica. El MEN, con el fin de orientar la implementación de los MEF, definió los Lineamientos Administrativos, Pedagógicos y Operativos, que son comunes a todos y cada uno de los modelos educativos flexibles.

En los Lineamientos, “Los Modelos Educativos Flexibles son estrategias de cobertura, calidad, pertinencia y equidad del servicio público educativo, así como de permanencia de la población estudiantil en el servicio educativo, los cuales asumen los procesos de enseñanza-aprendizaje dentro de la educación formal con alternativas escolarizadas y semiescolarizadas que se ajustan a las necesidades de los estudiantes en términos de tiempo, ubicación geográfica y condiciones de vulnerabilidad.” Según CODESOCIAL (2011), en general, el objetivo de los MEF es facilitar la educación de algunos segmentos específicos de población en situación de vulnerabilidad o con necesidades educativas especiales, dándoles una educación de calidad que responda a sus necesidades.

En los mencionados Lineamientos, los MEF cuentan con un marco legal amparado en la Constitución Nacional, las Leyes (115 y 715 de educación y, la 387 desplazamiento y 1448 víctimas del conflicto armado) y, por autos y sentencias de los Jueces de la República y la Corte Constitucional.

68 En las últimas décadas, prácticamente toda América Latina asistió a procesos de transformación educativa, lo cual obedecía a un enfoque particular de comprender las políticas públicas y la modernización del Estado. En Colombia estos procesos se materializaron en los noventa, con la promulgación de la Ley 115/94, (Ley General de Educación).

Desde la fundamentación conceptual y metodológica, los MEF acuden fundamentalmente a dos paradigmas desde la perspectiva del conocimiento y la realidad: por una parte, a la comprensión y la hermenéutica, en tanto que asumen la realidad como un proceso de construcción social basado en interpretaciones y significados del contexto del estudiante para darle opciones de entender los problemas; y por otra parte, a la crítica social, en tanto sus contenidos y metodologías articulan teoría y práctica en los procesos enseñanza-aprendizaje, poniendo en acción el cultivo de la autorreflexión para la toma de decisiones en la transformación de las situaciones de la vida cotidiana”.

Así mismo, los MEF se enmarcan en las tendencias de cambio de la práctica educativa tradicional, a partir de una mirada multidimensional e integral de los estudiantes, contemplando otras dimensiones de la formación humana, y no sólo la dimensión cognoscitiva, tales como la dimensión creativa, relacional, ético-política y afectiva, entre otras, así como el proyecto de vida personal y social. En este contexto, las metodologías pedagógicas desarrolladas por los MEF incorporan el aprendizaje significativo y la “zona de desarrollo próximo”, de Vygotsky; pero, más allá de lo anterior, los MEF en todo su contenido guardan relación directa con los estándares básicos de competencias y demás políticas públicas educativas.

Los modelos educativos flexibles, cuentan con principios explícitos que orientan su implementación, gestión y administración, y posibilitan su articulación con el PEI. Estos modelos incluyen apoyos especiales como la búsqueda activa de niñas y niños que están fuera de la escuela, orientación psicosocial, alimentación escolar, canastas educativas que disponen al estudiante para el disfrute su inclusión educativa y el proceso de aprendizaje. Además de contar con materiales propios y, una estrategia de seguimiento y acompañamiento a los Establecimientos Educativos donde se ofrecen, disponen de un componente de formación a docentes, directivos docentes y funcionarios de las secretarías de educación, buscando ampliar la capacidad institucional para la sostenibilidad de la estrategia.

En el marco de la política de calidad, y tomando como base la experiencia en la aplicación de metodologías flexibles, el MEN, identificó y presentó a la comunidad un portafolio de modelos educativos y actualmente se cuenta con modelos flexibles para todos los niveles educativos incluyendo educación para adultos y existen múltiples modelos, con diferentes niveles de desarrollo, consolidación, extensión, sistematización y evaluación (no integral sino de algunos modelos); para su conocimiento se remite a los Lineamientos Técnicos de los MEF, del MEN (2014).

Algunos de los problemas que se identifican en relación a la oferta⁶⁹ son:

- Falta de concertación y consenso acerca del balance de los cambios en educación en un periodo largo de tiempo, así como de las propuestas globales o integrales necesarias para mejorar el sistema educativo en la actualidad. De acuerdo a los resultados de las entrevistas realizadas a diversos actores del país, existen visiones diferentes y contrapuestas sobre el papel de la educación en Colombia y acerca de cómo se deberían resolver algunos de sus actuales problemas. Se requiere, entonces, de un esfuerzo y una alianza de actores de carácter nacional para establecer estrategias consensuadas que permitan avanzar en distintos plazos para lograr objetivos de alcance nacional.
- Un proceso de descentralización educativa incompleta, que genera duplicidad en algunas competencias y toma de decisiones entre los distintos niveles territoriales, al tiempo que no otorga atribuciones específicas a los organismos descentralizados en el ámbito de la asignación y uso de los recursos⁷⁰. Los territorios reciben

69 Es importante señalar que en este capítulo se ha omitido el análisis de algunas situaciones relacionadas con la educación, no obstante se tratan en otros capítulos de este informe, es el caso del analfabetismo, el trabajo infantil y problemáticas específicas relacionadas con el conflicto armado, por ejemplo

70 “...en el sector educativo una de las principales características de la descentralización es la asignación de competencias compartidas a departamentos y municipios, quienes pasan a ejercer la tutela sobre las instituciones educativas de su jurisdicción, función que antes tenía a su cargo el Ministerio de Educación Nacional. Este último se arrogó funciones sustantivas en términos de la formulación de políticas y objetivos del sector, la evaluación estandarizada de los aprendizajes, la distribución del gasto y el establecimiento de normas técnicas y curriculares, entre otras. Así, como se verá en la presente sección, en el campo educativo, las particularidades

recursos desde diversas fuentes y se administran de manera autónoma. No existe una política coordinada y transversal en este sentido -por ejemplo respecto del nombramiento de docentes lo que genera una disparidad, inequidad e ineficiencia en la distribución de recursos que perjudica de manera particular a los municipios pobres, alejados de los centros urbanos y que están localizados en zonas de conflicto armado.

- Del mismo modo, este traslape de responsabilidades y funciones en educación limita y dificulta el seguimiento, el control y la rendición de cuentas. Como cada nivel utiliza sus propios criterios de distribución de recursos, se limitan las posibilidades para la transparencia sobre los responsables de la equidad, la cobertura y la calidad de la educación⁷¹ (ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2013).
- Por otra parte, la Ley 715 del año 2001, señala que “la transferencia de recursos se realiza en función de la demanda, es decir, la población atendida y por atender, y con ello espera enfatizar en la atención de niños, niñas y adolescentes de zonas rurales y apartada” (ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2013). No obstante se busca superar las inequidades regionales, a través de una metodología de distribución que permite asignar los recursos de acuerdo a las características propias de cada región, tomando como criterios centrales los niveles de pobreza y la dispersión poblacional, aun cuando todavía no se aprecian resultados en este sentido, cabe destacar que se están tomando medidas en la actualidad.
- Existen diversas dificultades asociadas a la función docente, desde cómo se financia la formación docente si se establece la necesidad de mejorar la calidad educativa, tanto como en la selección, la evaluación para el mejoramiento continuo, la formación previa al servicio, las remuneraciones y reconocimientos, la formación en servicio, entre otras (FUNDACIÓN COMPARTIR, 2014)⁷².
- El sector educativo está financiado a través del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual distribuye los recursos entre municipios y distritos basados en la población atendida y la población por atender. Respecto del gasto público por estudiante, se aprecia un incremento significativo sostenido entre 2002 y el 2010⁷³. Sin embargo, la estructura del gasto en las entidades territoriales certificadas muestra patrones diferentes, al reducirse para los departamentos -en el periodo 2002 y 2006-, mientras que en los municipios certificados en el mismo periodo aumentan (ECONOMETRÍA Consultores, 2013)⁷⁴.

del diseño institucional pueden ser explicadas no solamente por las características de su marco legal, sino por la modalidad que asume la interacción entre los actores que participan en los distintos órganos de gobierno” (CRECE Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, 2013:78 y Barrera-Osorio, Maldonado, & Rodríguez, 2012:10-11).

71 La Ley General de Educación, señala las funciones de dirección, regulación, inspección y vigilancia de la prestación del servicio educativo como una responsabilidad fundamental del gobierno nacional, sin embargo, los departamentos, distritos y municipios (certificados y no certificados ante el Gobierno) deben garantizar calidad de la educación, la cual es impartida en las entidades educativas oficiales (Econometría Consultores, 2013:19).

72 Ver detallares en estudio “Tras la excelencia docente” de la Fundación Compartir (2014).

73 El marco financiero de la educación media en Colombia (2013) Pág.41.

74 Bajo la nueva tipología la distribución de recursos del SGP para población atendida se basa en tres dimensiones de análisis: i) condiciones socioeconómicas e institucionales de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) (índice de desarrollo municipal y departamental, índice de desempeño fiscal, ruralidad de la ETC); ii) condiciones de atención y vulnerabilidad de la población (alumnos por docente, atención a población rural y atención a población vulnerable); iii) condiciones de desarrollo educativo (cobertura neta básica y cobertura neta media). Con base en estas dimensiones se construye un índice sintético para cada una y se agrupan las ETC con condiciones similares en nueve grupos distintos. Los recursos luego se reparten entre los nueve grupos siguiendo una fórmula que garantiza la progresividad. En el año 2011 estos recursos fueron equivalentes al 80% de los recursos del SGP destinados a educación lo que muestra su importancia dentro del presupuesto del sector. De acuerdo al MEN, esta distribución corrige la sostenibilidad a futuro de las ETC y permite un superávit para invertir en conectividad, expansión de gratuidad en primaria y pago de deuda provisoria (Universidad de Los Andes, 2012).

- Las debilidades en la implementación de la jornada escolar completa. En la práctica solo pocas ciudades han sido capaces de implementarla y aquellos esfuerzos cesaron a inicios de la década del 2000. En estudios sobre el tema se evidencia que sólo el 10% de los estudiantes de básica y media que asisten a colegios públicos lo hacen en una jornada completa, mientras que en los colegios privados el porcentaje aumenta al 45% en promedio. Solo un 26,6% de los estudiantes pertenecientes a hogares con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente asiste a una institución con jornada escolar completa, mientras que entre las familias que superan los 10 salarios mínimos mensuales es de un 75% (BARRERA-OSORIO, MALDONADO y RODRIGUEZ, 2012).

Indicadores más importantes

De acuerdo con la información pública del Ministerio de Educación, la cobertura escolar bruta de Colombia ha disminuido en los últimos años, pasando desde 104% en el 2010 a 100,8% en el 2013, lo que refleja una disminución de la población extra edad. No obstante, se requieren análisis más especializados -que rebasan los objetivos de este estudio- para analizar las relaciones de la extra edad con la repitencia, con la incorporación tardía al sistema u otras dimensiones.

Por otra parte, las cifras de cobertura escolar neta en Colombia están por debajo del promedio de América Latina y ha empeorado en promedio en el período analizado, pasando de un 89,7% de matrícula neta total en 2010 a un 87,5% en el 2013 (MEN, 2014)⁷⁵.

Tabla 15
Tasa de matrícula neta según nivel educativo (2010-2013)

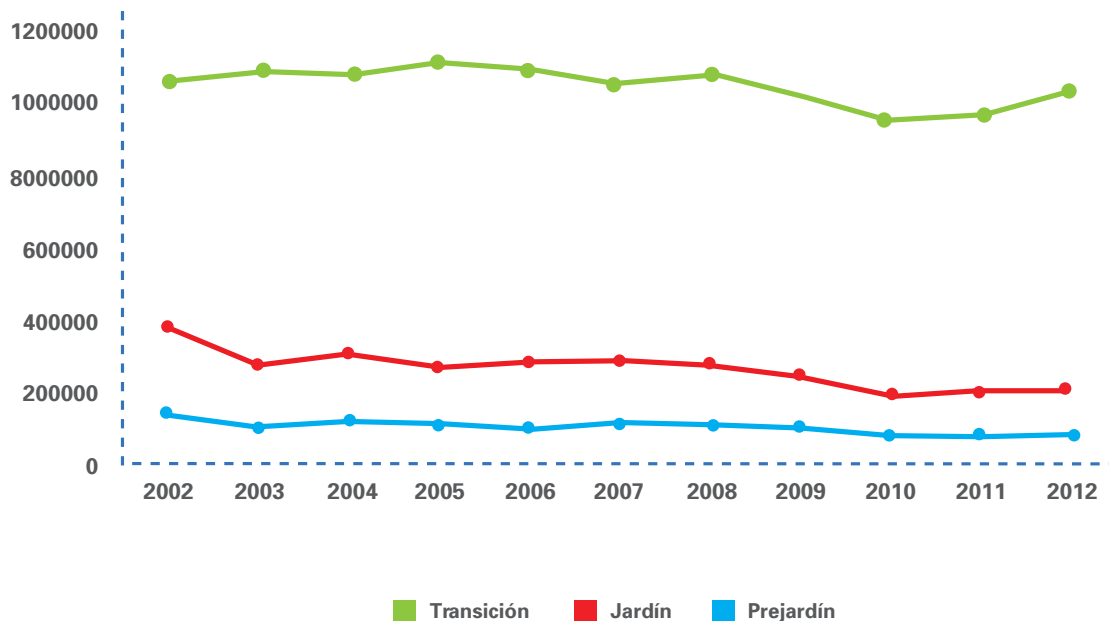
Nivel	2010	2013
Transición	61,8%	58,9%
Primaria	89,7%	85,3%
Secundaria	70,8%	72,1%
Media	41,6%	41,2%
Total	89,7%	87,5%

Fuente: Proyecciones de Población basadas en el CENSO 2005 Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Matrícula SIMAT - MEN.

Una de las variables que influye en la trayectoria y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar es el acceso a la educación inicial, las brechas de acceso en este nivel permiten registrar los primeros procesos de exclusión que se observan en las diversas trayectorias escolares previas a la educación primaria. En el caso Colombiano, la cobertura en este nivel es particularmente baja en general, sobretodo en el Pre jardín y Jardín.

⁷⁵ Ver detalles en: <http://bi.mineduacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-cobertura-bruta>).

Gráfico 13
Matrícula neta de educación inicial según grado (Varios años)

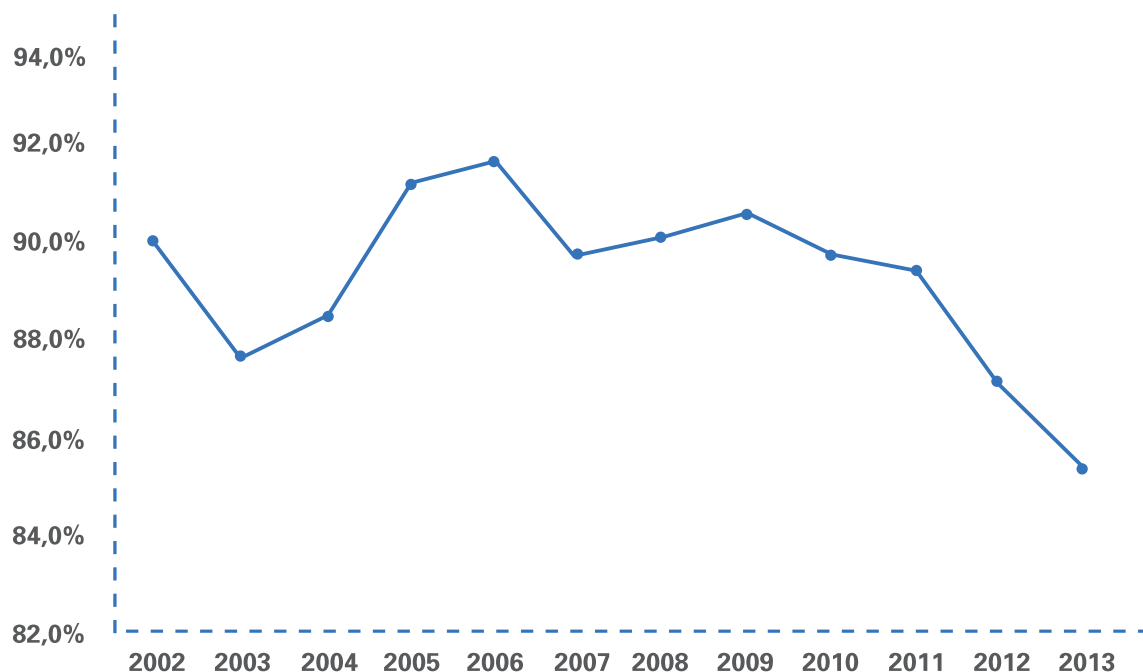


Fuente: Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2013 MEN-SIMAT.

Tanto el ingreso tardío, como la escasa atención en los primeros niveles y las interrupciones generan condiciones para que el fracaso sea más frecuente, o bien los ciclos más largos y aumente la extraedad en el sistema -especialmente entre los estudiantes rurales-, todo lo cual incrementa los costos del sistema en su conjunto y propicia un escenario favorable al abandono definitivo del sistema escolar.

En el nivel de educación primaria, pese a que en el 2013 fue el nivel que alcanzó las tasas de cobertura más altas (85,3%), las tasas netas de cobertura vienen disminuyendo desde hace algunos años de manera preocupante, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfico 14
Tasa de cobertura neta educación primaria (varios años)



Fuente: Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2013 MEN-SIMAT.

Adicionalmente, llama la atención que el 15,5% de los adolescentes no asista a una institución educativa y menos del 25% de los niños en estratos 1 y 2 están recibiendo algún tipo de atención integral (UNICEF/Universidad de Los Andes, 2012).

No obstante, todo lo anterior es importante mirarlo con cuidado, puesto que existe evidencia de un proceso de sobre registro de la matrícula importante en el país⁷⁶, lo que estaría podría estar señalando que no sólo es un problema de supervisión del sistema y de calidad de las estadísticas, sino también de deserción y falta de incentivos de la población y sus familias para escolarizarse, lo que afecta a todos los niveles en forma diferente, y de manera especial a la población adolescente y a la primera infancia.

Las principales disparidades se dan entre los municipios certificados y los no certificados, así como entre los municipios de zonas urbanas y los de zonas rurales. Según el Informe de Rendición de cuentas del Ministerio de Educación Nacional, la brecha de cobertura neta urbano – rural entre 2009 y 2010 mostró una disminución de 2,69 puntos, sin embargo, en 2010 se encontraba en 18,2 puntos porcentuales.

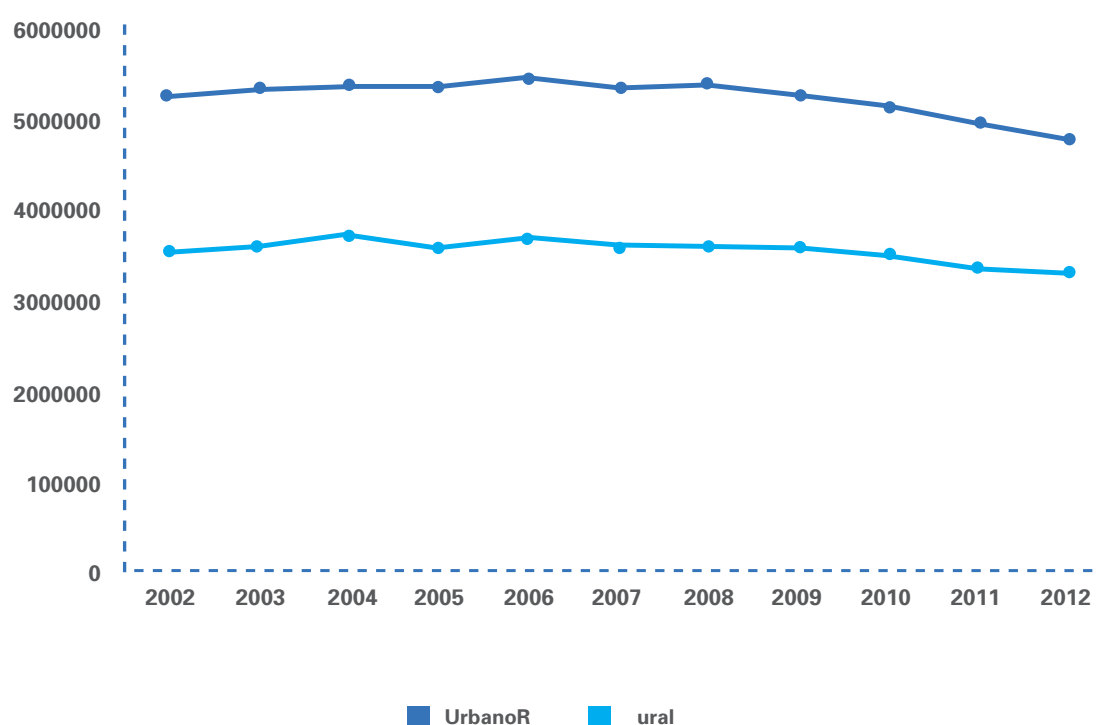
Al analizar la matrícula del grado 10° y 11° en 6.130 establecimientos educativos oficiales que ofrecieron el servicio de educación media en 2011, un 58% se ubicaba en zonas urbanas y 42% en áreas rurales. En términos de matrícula, las diferencias fueron: el 84% de los estudiantes eran urbanos y sólo el 16% estudiaban en colegios rurales (CRECE, 2013 y UNICEF, 2012).

76 En el año 2012 se realizó un proceso de auditoría aplicado al 100% de las matrículas de educación básica y media y se encontraron más de 245.000 registros de alumnos inexistentes en el periodo 2010-2012 a través de la depuración de la información reportada a través del Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT).

Otro ejemplo en educación media: en las zonas rurales los principales problemas de deserción están en la falta de recursos económicos de las familias y el costo de oportunidad de la educación, la inadecuación de la oferta por las distancias geográficas, la falta de gusto por el estudio⁷⁷. Según en MEN, las razones de la deserción en áreas rurales en la educación media son: quería o necesitaba trabajar (51%), el colegio estaba lejos de casa (39%) y dificultades académicas (39%). Mientras que en las zonas urbanas las principales razones fueron: las dificultades académicas (52%), la forma como enseñan los docentes (36%) y los conflictos la violencia escolar (35%) (MEN, 2013:13).

En el nivel de educación básica –pero también en los otros niveles- se pueden apreciar las inequidades y brechas territoriales a través de los siguientes gráficos, en su dimensión urbano rural y en su dimensión territorial departamental:

Gráfico 15
Matrícula neta de educación básica por zona de residencia (Varios años)

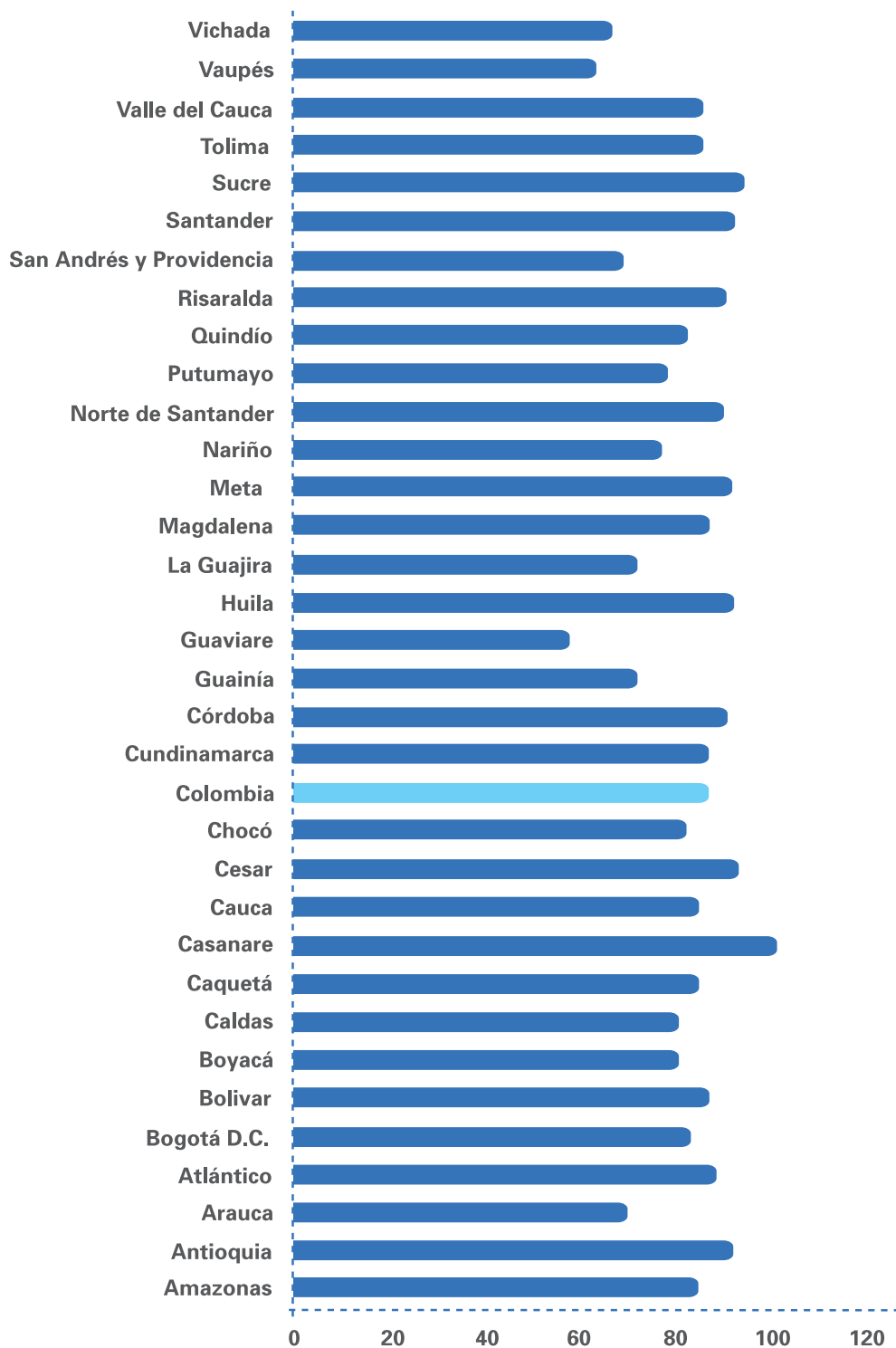


Fuente: Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 – 2013 MEN-SIMAT

77 “El principal motivo de deserción del sistema escolar en la zona rural es el cambio de domicilio de los hogares, razón señalada en 22 de 24 departamentos; los únicos donde no se mencionó ese cambio fueron San Andrés y Vichada. La segunda razón más señalada, en 15 departamentos, es la falta de gusto por el estudio. La tercera, en 12 departamentos, motivos de índole económica. La cuarta, el trabajo infantil, fue señalada en 8 departamentos, y la quinta, factores de orden público, en 7” (Velásquez, Ramírez, Buitrago, & Trujillo, 2013:28).

Gráfico 16

Tasa de cobertura escolar neta, en educación básica, por departamento. 2012.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional MEN.

Si consideramos que la igualdad entre los sexos en educación es un concepto complejo que tiene un conjunto de dimensiones interrelacionadas⁷⁸, encontramos que en el caso de Colombia, las brechas no están tanto en los temas de cobertura y acceso sino en los contenidos estereotipados y en los resultados y acceso al conocimiento diferenciado. En un estudio mundial de la OCDE (2013) sobre las diferencias de género en las pruebas PISA del 2009, cincuenta de 57 países presentaron diferencias a favor de los niños, grupo en el que sobresale Colombia al registrar la mayor entre todos los países (0,47). Le sigue un grupo de 12 países con diferencias a favor de los niños entre 0,20 y 0,30. En los 44 restantes, en 15 países la diferencia fue insignificante o nula; en 7, pequeña (en tres de ellos, a favor de las niñas) y en 22, moderada.

En Colombia, las niñas tienen mejores rendimientos que los varones en las pruebas de lenguaje, sin embargo, la diferencia en matemática es tan significativa, que empeora el promedio cada año en desmedro de las niñas, por ejemplo, en las pruebas PISA de 2012 las mujeres tuvieron resultados inferiores en 25 puntos respecto de los hombres en matemáticas y 19 en ciencias, lo que constituye una importante brecha educativa y de uso de las tecnologías, lo que luego tiene efectos de largo plazo en la elección de carreras profesionales y en la rentabilidad de las mismas (ICFES, 2013a).

Respecto del uso de tecnología, medido como navegación en internet, según el informe de la prueba PISA, en condiciones idénticas de habilidades de lectura, los hombres hacen más consultas en páginas relevantes (definido así por la OECD) que las mujeres. Y según la Encuesta de Consumo Cultural (2012) las mujeres dedican 20 puntos porcentuales menos a los video-juegos que los hombres, lo que reafirma los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares de 2008 en que el nivel de acceso virtual de los hombres era 5 puntos porcentuales superior al de las mujeres.

Por otra parte, “tanto para el total nacional como para los sectores, no oficial y oficial urbano y rural–, los resultados de SABER 5o. y 9o. 2009 muestran un comportamiento similar al observado en otros países, en el sentido de que la brecha de género en matemáticas a favor de los niños se amplía en secundaria” (ICFES, 2013a). Otra de las brechas de género está relacionada con la extra-edad, ya que según el DANE, las mujeres en extra-edad en instituciones oficiales aumentaron en 17,1% entre 2008 y 2010, mientras que en los hombres el incremento fue de un 13,7%. Respecto de la repitencia, los hombres duplican a las mujeres en prácticamente todos los grados (ENDS, 2010) y esto podría estar explicando el desinterés por culminar la educación y el consecuente abandono temprano.

En relación con la etnicidad, la información desagregada es de difícil acceso. Los datos disponibles en el CENSO 2005, por ejemplo, muestran que la población indígena en general presenta los indicadores más rezagados. Esto presenta el desafío de avanzar en la perspectiva del próximo CENSO conforme resolver las distancias de los resguardos y superar las barreras de la lengua y de la comprensión de los indicadores desde una perspectiva de diversidad cultural. Igualmente es precaria la información acerca de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera desagregada por sexo. No obstante, se han realizado iniciativas en este ámbito mediante la modalidad de contratación de la administración del servicio educativo con autoridades y organizaciones indígenas, lo que representó un aumento de esta matrícula en el 2012 del (2,77%) y un incremento en recursos del 14,78% en comparación con la vigencia anterior (MEN, 2013).

78 “Según el estudio de Maccoby y Jacklin (1974, citado por Cole, N. y Willingham, W., 1997) *The Psychology of Sex Differences*, basado en el análisis de más de 1.600 estudios sobre logro en ocho áreas académicas, estableció cuatro diferencias de género principales: (i) las niñas tienen mayor habilidad verbal; (ii) los niños se destacan en la habilidad visoespacial; (iii) los niños se destacan en matemáticas; y (iv) los hombres son más agresivos. Desde entonces se comenzó a producir una amplia bibliografía, dentro de la cual las diferencias en rendimiento académico ocupa un puesto central, en particular en matemáticas, ciencias y lenguaje. De hecho, en los siguientes tres decenios las diferencias –en pruebas estandarizadas– a favor de los niños en matemáticas y ciencias y de las niñas en lectura y en especial en escritura, se han documentado ampliamente” (ICFES, 2013).

Los principales problemas detectados por el informe de gestión del MEN en este aspecto están en la “contratación del servicio educativo en algunos departamentos debido a los procesos de concertación con algunas autoridades indígenas y al cumplimiento de la matrícula oficial a atender con la planta docente viabilizada por el MEN, lo que generó un inicio de calendario escolar posterior al establecido” (MEN, 2013).

Cuando las tasas de matrícula brutas son mucho más elevadas que las tasas de matrícula netas, está indicando que existe un importante nivel de repetición en el sistema (la mayoría de las veces se permite repetir a los escolares con malos resultados académicos y esta es la principal causa de extra edad en el sistema escolar). Para revertir esta situación, en años pasados, el gobierno tomó la decisión de reducir la repetición a través de un decreto que la limitaba al 5% de los alumnos cada año, pero se vio obligado a revocar la medida dado que quienes egresaban o llegaban a los cursos superiores no tenía la preparación suficiente para tener éxito (OCDE y Banco Mundial, 2012:27).

Las tasas de repitencia son un indicador particularmente relevante dado su vínculo con la calidad de la educación, con la motivación para continuar los estudios por parte de estudiantes y por el incentivo al abandono escolar temprano. Un 10.5% de los adolescentes están asistiendo a primaria, por lo que para los/as adolescentes, al problema de deserción se suma el de la extra edad.

Para mitigar el efecto de la extra edad, se implementó el Programa Aceleración del Aprendizaje, que busca apoyar a niños, niñas y jóvenes de la básica primaria que están en extra edad (con un atraso en su grado de escolaridad), con el fin de que amplíen su potencial de aprendizaje, permanezcan en la escuela y se nivelen para continuar exitosamente sus estudios, todavía es muy reciente para tener valoraciones sustantivas sobre sus alcances.

En el período 2010-2013 se logró una disminución de la tasa de deserción, que pasó del 4,89% en la vigencia 2010 al 3,62% en la vigencia 2013, superando la meta del cuatrienio de 3,8%, y evitando que 92.000 estudiantes abandonaran el sistema educativo. Lo anterior gracias al “fortalecimiento de las estrategias de permanencia entre las que se destacan la gratuidad, la implementación de modelos educativos flexibles pertinentes para población en situación de vulnerabilidad y víctima del conflicto, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el apoyo a la gestión de proyectos de regalías para la financiación de transporte escolar y las jornadas escolares complementarias y el uso de los excedentes financieros del sector solidario en educación” (MEN, 2013).

Las principales características de la población que deserta son: (MEN, Informe de Gestión, 2013).

- El 65% de quienes desertan provienen de sedes urbanas y el 35% de rurales.
- El 63,2% son de estrato 1.
- El 9.6% pertenece a alguna etnia.
- El 4,48% son personas en situación de desplazamiento.
- El 54% son hombres y el 46% mujeres.
- Los meses de mayor deserción son mayo y junio.
- Los grados que recogen más desertores en su orden son sexto, primero de primaria y séptimo.

Las causas más frecuentes del abandono escolar son económicas y relacionadas con la continuidad y calidad de la oferta, ambas con mayor incidencia en la zona rural. Si bien la falta de continuidad en la oferta es una razón del abandono, también lo son la pobreza: falta de uniformes, útiles escolares, transporte y la necesidad de trabajar (29.4% Rural frente a 18.6% Urbano) y la calidad: dificultades académicas (29.5% Rural y 25.9% Urbano), poco gusto por el estudio (29.3% Rural y 25.4% Urbano) y enseñanza aburrida (20.1% Rural y 18.7% Urbano) (MEN, 2012:14).

En atención a estas causas relacionadas con la pertinencia de la oferta educativa, y como parte de las estrategias de fomento, en el 2013 se atendieron 22.800 niños mediante modelos flexibles adecuados a las necesidades de población con características diferenciales como la dispersión o desplazamiento (MEN, 2013).

Para UNICEF los principales factores que explican y exacerban la exclusión y deserción escolar en el país son: a) los altos costos educativos (uniformes, útiles, transporte, y matrícula), b) el trabajo infantil, especialmente en comunidades rurales y zonas deprimidas socioeconómicamente; c) el conflicto armado con sus consecuencias de desplazamiento, amenaza de reclutamiento ilegal, minas antipersonas, entre otras; d) los fenómenos naturales, especialmente cuando las instalaciones educativas son utilizadas como albergues o han sido afectadas en su infraestructura (UNICEF, 2012:18).

Box 3:

Los roles de género, economía del cuidado y educación

Los temas de igualdad de género atraviesan el conjunto de las problemáticas referidas a las personas y colectivos en cualquier sociedad. En el caso particular de educación: “El enfoque de igualdad de género supone que a los niños y niñas se les brindan las mismas oportunidades para ir a la escuela, que sean educados en ella con métodos pedagógicos y planes de estudio exentos de estereotipos, y que reciban orientación y asesoramiento escolares sin desviaciones sexistas. La plena igualdad supone también una duración idéntica de la escolaridad, así como la adquisición de los mismos conocimientos y títulos académicos y, en un plano más general, idénticas oportunidades de empleo e ingresos a igual titulación y experiencia” (UNESCO, 2003). Esto implica que no basta con mirar los resultados de coberturas del sistema educativo de modo desagregado, si no también otras dimensiones de los procesos educativos asociadas a sus resultados finales y a los encadenamientos socioculturales del sistema sexo-género dominante.

En Colombia existe un alto porcentaje de estudiantes que no ingresa en el primer grado a tiempo, muchas veces como una expresión de arrastre de no inclusión en programas educativos en la primera infancia. La tasa de cobertura de la matrícula en preprimaria en Colombia fue de 49%, mientras que la tasa de América Latina y el Caribe en promedio es de 73% para el periodo 2008-2012. En este sentido, los datos son coherentes con las cifras de cuidado infantil en Colombia el cual, el porcentaje de niños y niñas menores de cinco años que permanecieron la mayor parte del tiempo entre semana “con su padre o madre en casa”, disminuyó al pasar de 50,9% en 2012 a 49,3% en 2013. Mientras que la permanencia en “hogar comunitario, guardería, jardín o centro de desarrollo infantil” aumentó 3,7 puntos porcentuales pasando de 34,0% en 2012 a 37,7% en 2013. Esta es una tendencia sostenida en los últimos 5 años (ENCV, 2013). Esto tiene repercusiones en la trayectoria educativa de los niños y niñas, pero también en el empleo y movilidad social de las madres, especialmente en aquellos hogares en que ellas ejercen como Jefas de familia. Para el 2011, según la Encuesta de calidad de vida 2010-2011, el 21,5% de los hogares en el país tenía a una mujer como Jefa de hogar en las zonas rurales y un 35,5% en zonas urbanas (ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, 2012).

Se ha estudiado que “una actividad muy importante para la movilidad social de los hogares es el cuidado de niños. Esta forma de trabajo no remunerado es predominantemente femenina; las horas que se dedican al cuidado de menores son similares para todos los niveles educativos de las madres. Para los padres, sin embargo, las horas dedicadas al cuidado infantil aumentan con el nivel de educación, pero nunca llega a equipararse al de las primeras.

Otra actividad no remunerada que también afecta la movilidad intrageneracional es el cuidado de ancianos. Las mujeres destinan más tiempo a la semana a esta actividad y aunque la cantidad total de mujeres que realiza esta actividad es relativamente baja, la intensidad semanal es muy alta: tanto en cantidad como en intensidad, las mujeres dedican más tiempo a esta actividad lo cual, de nuevo, dificulta su acceso al mercado laboral” (Ximena Peña y otros: “Mujeres en el mercado laboral colombiano”, inédito, pág. 12. En: ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER (2012). Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres).

Desde el MEN se están desarrollando esfuerzos para promover la construcción de Proyectos Educativos Comunitarios PEC-, dirigidos a los indígenas y a la población Afrodescendiente. Igualmente, se han implementando el Programa de Educación Rural en dos fases, iniciando su gestión en el año 2002. En la fase inicial -el PER I- se introdujo, en distintas sedes educativas rurales, modelos de educación flexibles, diseñados y escogidos teniendo en cuenta las características particulares de sus estudiantes. Con ello se buscaba, entre otras cosas, aumentar la cobertura y calidad educativa en el sector rural y fortalecer la capacidad de gestión de los municipios e instituciones educativas rurales. La única evaluación de impacto que se ha realizado de este programa muestra que aumentó la tasa de aprobación en 4.7 puntos porcentuales, disminuyó las tasas de reprobación en 1.4 puntos porcentuales y la deserción en 3.2 puntos. En las pruebas SABER 5 y 9 mostró mejoras moderadas y fueron en lenguaje. Desde el punto de vista del costo beneficio del Programa, la evaluación mostró que es altamente rentable y su tasa interna de retorno TIR era cercana al 20% (BARRERA-OSORIO, MALDONADO y RODRÍGUEZ, 2012). En la segunda fase -el PER II- se ha estado trabajando intensamente en formación y acompañamiento a los docentes que les permitan mejorar la calidad, pertinencia y relevancia de sus prácticas, así como entrega de materiales educativos adaptados a los modelos flexibles y, para el año 2013 y 2014, en el marco de la política de calidad del Ministerio, se implementa una estrategia de desarrollo profesional situado, con actividades de acompañamiento a los docentes, centradas en las problemáticas específicas del aula en matemáticas, ciencias naturales y competencias ciudadanas. Este proceso beneficia cerca de 8.900 maestros de educación básica y media de 1.769 sedes en 35 entidades territoriales (MEN, 2013).

En ambas estrategias (con población indígena y afrodescendiente y con población rural) UNICEF realiza un aporte sustantivo acompañado la realización de modelos educativos flexibles en zonas rurales como Proyectos Pedagógicos (PPN) y círculos de aprendizaje-básica primaria en lo rural.

Varios diagnósticos conocidos muestran incipientes avances en calidad de la educación asociada al rendimiento escolar. Tanto las pruebas PISA como las Pruebas SABER en sus distintos niveles no están a la altura de lo esperado (Centro de Estudios Económicos, 2014:1).

En el ámbito nacional se desarrollan 3 tipos de pruebas SABER⁷⁹, en distintos grados (5, 9 y 11) todas diseñadas e implementadas por el ICFES. Los resultados en las pruebas SABER 11 constituye uno de los principales indicadores a considerar en lo que al análisis que se refieren a desempeño escolar, igualmente se ha incluido una prueba de competencias ciudadanas.

79 El propósito de las pruebas SABER 11° es “evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media; o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel” (artículo 7 de la Ley 1324 de 2009). Son pruebas obligatorias en todas las instituciones educativas que imparten la educación media. Entre sus objetivos está, además, “comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que están por finalizar el grado undécimo de la educación media” (artículo 1 del Decreto 869 de 2010). La prueba SABER 11 evalúa conocimientos en diversas áreas; las pruebas SABER 5 y 9 se concentran en Matemáticas, Lenguaje y Ciencias. La prueba SABER 11 es anual y las pruebas SABER 5 y 9 se hacen cada tres años, aunque se está analizando la posibilidad de volverlas anuales también.

En el caso de las pruebas PISA, existen diferentes niveles de competencia: los estudiantes que se ubican en los niveles 5 y 6 (desempeño superior) están por sobre el promedio con un excelente rendimiento; los del nivel 2, según PISA, tienen un nivel de competencia básico en las tres áreas de medición; y aquellos que no alcanzan el nivel 2 tienen un desempeño deficiente. Este análisis aporta información fundamental sobre lo que los estudiantes saben y pueden hacer en cada área evaluada y, en Colombia, tanto los hombres como las mujeres no están alcanzando los niveles esperados y adecuados: el promedio entre los países de la OCDE muestra una distribución aproximadamente normal a través de los 6 segmentos de clasificación de la prueba, sin embargo, en Colombia el desempeño se inclina en gran medida hacia los segmentos de competencia inferiores como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 16

Porcentajes de estudiantes en niveles 5 y 6, en nivel 2 (nivel básico) y por debajo de nivel 2 en PISA 2012

Países	Matemáticas			Lectura			Ciencias		
	5 y 6 (%)	2 (%)	< 2 (%)	5 y 6 (%)	2 (%)	< 2 (%)	5 y 6 (%)	2 (%)	< 2 (%)
Chile	1,6	25,3	51,5	0,6	35,1	33,0	1,0	34,6	34,5
México	0,6	27,8	54,7	0,4	34,5	14,1	0,1	37,0	47,0
Uruguay	1,4	23,0	55,8	0,9	28,9	47,0	1,0	29,3	46,9
Costa Rica	0,6	26,8	59,9	0,6	38,1	32,4	0,2	39,3	39,3
Brasil	0,8	20,4	67,1	0,5	30,1	49,2	0,3	30,7	53,7
Argentina	0,3	22,2	66,5	0,5	27,3	53,6	0,2	31,1	50,9
Colombia	0,3	17,8	73,8	0,3	30,5	51,4	0,2	30,8	56,2
Perú	0,6	16,1	74,6	0,5	24,9	59,9	0,0	23,5	68,5
Promedio OCDE	12,6	22,5	23,0	8,4	23,5	18,0	8,4	24,5	17,8
Shanghái	55,6	7,5	3,8	25,1	11,0	2,9	27,2	10,0	2,7

Nota: Los países latinoamericanos están ordenados de mayor a menos puntaje promedio en matemáticas.
Fuente OCDE, 2013

Los datos muestran que los/as estudiantes Colombianos, en matemáticas tienen resultados deficientes: el 74% de los/as estudiantes se ubicaron por debajo del nivel 2 y sólo el 18%, en el nivel 2. “Esto quiere decir que solo dos de cada diez estudiantes pueden hacer interpretaciones literales de los resultados de problemas matemáticos; además, emplean algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos o convenciones para resolver problemas de números enteros, e interpretan y reconocen situaciones en contextos que requieren una inferencia directa. En contraste, apenas 3 de cada mil alcanzaron los niveles 5 y 6”.

En lectura, el 51% de los/as estudiantes Colombianos no alcanzó el nivel básico de competencia, y el 31% se ubicó en nivel 2. En Ciencias, más del 50% está por debajo del nivel 2 y un 31% se ubicó en el nivel 2.

En síntesis, desde la primera medición de Colombia en la prueba PISA (2006), los resultados se han mantenido prácticamente estables, pese a los incrementos en cobertura que han vinculado a estudiantes que estaban en particular situación de vulnerabilidad (ICFES, 2013b).

Por otra parte, según un estudio de la Universidad de Los Andes (2012) cerca del 75% de la planta docente en Colombia está conformada por bachilleres normalistas o por licenciados en educación. El 25% restante lo conforman profesionales de otras áreas, por lo que la calidad de los docentes depende, en gran medida, de la calidad de los programas de licenciatura del país. Asimismo, se cuenta con información del sistema SPADIES, que permite evidenciar que en el año 2009, de todos los/as estudiantes de diversas áreas del conocimien-

to, los de menor puntaje promedio de todas las carreras fueron aquellos pertenecientes a las licenciaturas, lo que es un indicador de la falta de preparación académica de los docentes en el país. Otro aspecto preocupante es la alta tasa de deserción de los estudiantes de licenciaturas, ya que incluso los de mejores estudiantes dentro de este grupo están desertando de la educación superior o, lo más probable, transfiriéndose a otras carreras.

En el 2014, la Fundación Compartir realizó un estudio exhaustivo sobre la función y calidad de la docencia a partir de la construcción de un marco conceptual, de análisis de experiencias exitosas y de una propuesta amplia sobre la base de 6 ejes de atención, llegando a la conclusión que “se justifica priorizar la calidad docente sobre cualquier otra política que pretenda mejorar la calidad educativa. Esta inversión, además resulta altamente rentable para la sociedad en su conjunto” (FUNDACION COMPARTIR, 2014). En el estudio se vinculó evidencia estadística y cualitativa y su relación con los marcos normativos que regulan la docencia en Colombia y se concluyó que pese a que el nuevo estatuto docente introdujo reformas importante de acuerdo a los estándares internacionales, aún se requiere cerrar la brecha entre existencia de normas e implementación.

Box 4: **Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad**

La mayoría de las acciones que se desarrollan en este campo están vinculadas a programas específicos que implementan diversos operadores, algunos de los cuales se coordinan a nivel territorial y otros compiten por los recursos públicos y, por lo tanto, no cooperan en el territorio de intervención, lo que ocasiona duplicación de acciones, sobregistro de beneficiarios, entre otras cosas.

Una de las áreas más deficitarias en este sentido está relacionada con la vida sexual y reproductiva de las adolescentes, no sólo por su relación con embarazos no deseados y abortos, sino por sus implicaciones sociales, económicas y de salud. Mientras la tasa global de fecundidad va disminuyendo, la fecundidad específica para mujeres de 15 a 19 años presentó un incremento cercano al 30% entre 1990 y 2005, del 70 por mil a 90 por mil, y aunque en el año 2010 disminuyó a 84 nacimientos por mil, todavía continúa siendo alta, bordeando el 22,5% en el 2013 y 1% en las menores de 15 años. Los Departamentos de Bogotá, el Valle del Cauca y Antioquia congregan las cifras absolutas más altas, y el Departamento de Antioquia presentó las cifras más alarmantes de embarazos en niñas con más de 900 embarazos en menores de 15 años (DANE, 2014). Según las cifras según la Alta Consejería Presidencial para la equidad de género de la Mujer (2012) una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha estado alguna vez embarazada, 16% ya son madres y 4% está esperando su primer hijo.

Por otra parte, las mujeres indígenas presentan la máxima fecundidad para todos los grupos de edad (3,8% v/s 2,4% del total nacional) (DANE, 2014). Frente a esta problemática es necesario tomar en cuenta diversos factores culturales y de contexto relacionados con la pervivencia de los pueblos indígenas; con parámetros culturales que ubican en edades muy tempranas los ritos de paso a la adultez; con la pobreza estructural; con el peligro de extinción por factores alimentarios y de violencia; y con la necesidad de fortalecer el papel de las mujeres indígenas sobre su salud sexual y reproductiva (ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO DE LA MUJER, 2012:29).

“Un 33.8% de las Secretarías de Educación certificadas desarrollan programas de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía. Sólo un 8.8% desarrolla programas para el ejercicio de los derechos humanos; 2.72% desarrollan programas de educación ambiental; 66.3% cuentan con políticas públicas de derechos humanos y del fortalecimiento de la educación en y para la paz; 25.6% tienen programas orientados a que los grupos en situación de vulnerabilidad ingresen y permanezcan en el sistema educativo; 24.31% desarro-



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

llan programas para el reconocimiento de las diferencias y la pluralidad”⁸⁰. Estos programas tuvieron desarrollos importantes hasta el 2010 luego perdieron protagonismo en el MEN. A pesar de los avances, fueron concebidos de manera desarticulada e independientes, lo que dificultó su implementación, es incipiente su articulación con otras áreas de conocimiento, por lo que constituyen una carga adicional a la labor docente en aula, de allí la importancia que las acciones pedagógicas estén integradas.

Igualmente es importante considerar los esfuerzos realizados en torno al Programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, que es una iniciativa del MEN y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), cuyo propósito es contribuir al fortalecimiento del sector educativo en el desarrollo de proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad, con un enfoque de construcción de ciudadanía y ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos. Busca generar prácticas pedagógicas que propicien el desarrollo de competencias en los estudiantes para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos y de esa manera tomar decisiones que les permitan vivir una sexualidad sana, plena y responsable, que enriquezca su proyecto de vida y el de los demás.

En el marco de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, El PESCC plantea la educación para la sexualidad como una oportunidad pedagógica que no se reduce a una cátedra o taller, sino que se constituye como un proyecto pedagógico de cada Institución Educativa, que promueva entre sus estudiantes la toma de decisiones responsables, informadas y autónomas sobre el propio cuerpo; el respeto a la dignidad de todo ser humano; la valoración de la pluralidad de identidades y formas de vida; y la vivencia y construcción de relaciones pacíficas, equitativas y democráticas.

En el marco del PESCC también se desarrolló la "Maleta Pedagógica para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía", una colección de contenidos que brinda a maestros y maestras oportunidades para profundizar en los referentes conceptuales del PESCC y desarrollar temáticas en torno a los derechos humanos sexuales y reproductivos, sexualidad, salud sexual y reproductiva, género, violencias y ciudadanía, entre otros temas.

En este Programa se han logrado conformar 71 equipos técnicos regionales, se ha formado a 10.447 docentes, y se ha trabajado con 120 escuelas normales superiores. El PESCC ha participado en diferentes espacios institucionales como la construcción de una Política Pública para la Equidad de la Mujer, la Estrategia para la Lucha contra la Trata de Personas, la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Humanos Sexuales y Reproductivos, y actualmente hace parte del eje estratégico de Formación para la Ciudadanía, de la Política de Calidad Educativa en Colombia.

80 Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación, en su presentación sobre el sistema educativo de Colombia “Aún no garantiza el derecho a la educación para todos”. IX Encuentro de Gobernadores y Gobernadora por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud. Leticia, Amazonas, 11 de diciembre de 2009. En: <http://unicef.org.co/Gobernadores/pdf/Boletín-DIC-11-09.pdf>

BOX 5:

Elementos a considerar para los niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema escolar

- Se observa un aumento importante de la población entre 6 y 10 años que no asiste a la escuela y está excluida del sistema (pasaron de 133 mil personas en 2007 - cerca del 3% de la población en este rango de edad- a casi 192 mil en 2009 -más del 4.4%-).
- Los principales factores asociados a la asistencia escolar en los niños y niñas de 5 años son: las condiciones de vivienda interna donde viven los niños y niñas, los recursos económicos de sus familias y la tenencia de bienes para el hogar.
- Los principales factores que no afectan de manera significativa las diferencias entre quienes asisten y no asisten a la escuela están: a) La seguridad alimentaria que no presenta ninguna diferencia significativa; b) la garantía y el estado de salud, tampoco marca diferencias significativas, pese a que la población rural tiene un menor acceso a los beneficios del sistema de salud que la población urbana; c) el tipo de hogar donde vive el niño o niña (estructura y composición familiar), las actividades sociales, culturales y recreativas que realizan ellos y sus familias
- Es importante considerar que la Política de Primera Infancia (que atiende de manera integral a niños y niñas hasta los 6 años) puede estar generando una sobre estimación de la problemática dado que se atiende a niños y niñas de 5 años.
- La distribución según sexo de la población que no asiste es de un 55% hombres y 45% mujeres.
- Según grupo étnico, quienes desertan son: 9,4% indígenas, 15% afrocolombianos o afrodescendientes y 75,5% no pertenece a ninguna etnia.
- El 70% estaban cursando algún grado de la básica primaria y el 21% alcanzó el grado 6 de la básica secundaria.
- El 94% estudiaron en la educación tradicional y el 6% pertenecían a algún modelo flexible.
- La mayoría de los desertores temporales permanece por fuera del sistema educativo por 2 años (66%). Los demás están por fuera del sistema 1 año (15%), 4 años (9,4%) y 3 años (7,5%).
- El 18% repitió grado por lo menos un año.
- El 74% estudió en un solo establecimiento educativo, el 19% en dos y el 6% pasó por tres establecimientos.
- El 89% estudio en la educación oficial y el 11% la educación privada.
- El 81% cursó en la jornada de la mañana y el 17% en la jornada de la tarde. Solo el 2% asistía a la jornada completa.
- El 70% se desplazaban a pie desde su hogar al colegio y el 20% lo hacían en transporte público, carro o moto.
- Los beneficios más comunes que recibieron fueron: pago de matrículas o pensión, refrigerio o comida, uniformes y útiles y la razón más común de abandono es la falta de dinero.

- Entre los 11 a 14 años la proporción que no asiste por zona de residencia fue: 3,2% para la zona urbana y 13,4% para la zona rural. La razón de no asistencia fue que no les gusta o no les interesa el estudio. Hubo un 63% hombres y 37% mujeres y por grupo étnico: un 6,8% son indígenas, 9,4% son afrocolombiano o afrodescendiente y 84% no pertenecen a ninguna etnia.
- La edad que más preocupa es la de 14 años porque representan el mayor porcentaje de abandono aprobando el grado que se está cursando.
- En el grupo poblacional de 11-14 años los principales factores de no asistencia son: las condiciones económicas, la tenencia de bienes y la seguridad alimentaria. Este último factor es más desfavorable para los hombres que residen en zonas rurales. Las actividades sociales, culturales y recreativas que realizan ellos y sus familias, tienen un nivel medio de injerencia en la asistencia de este grupo poblacional. Lo anterior afectando más a las niñas y adicionalmente más a la población de las zonas urbanas. El tipo de hogar en el convive el niño o niña (estructura y composición) y la presencia de factores que afectan la vivienda en el entorno inmediato no tienen mayor injerencia en la asistencia o no de este grupo poblacional.

Información de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2008), Encuesta Nacional de Deserción Escolar ENDE (2010) y UNICEF, 2012.

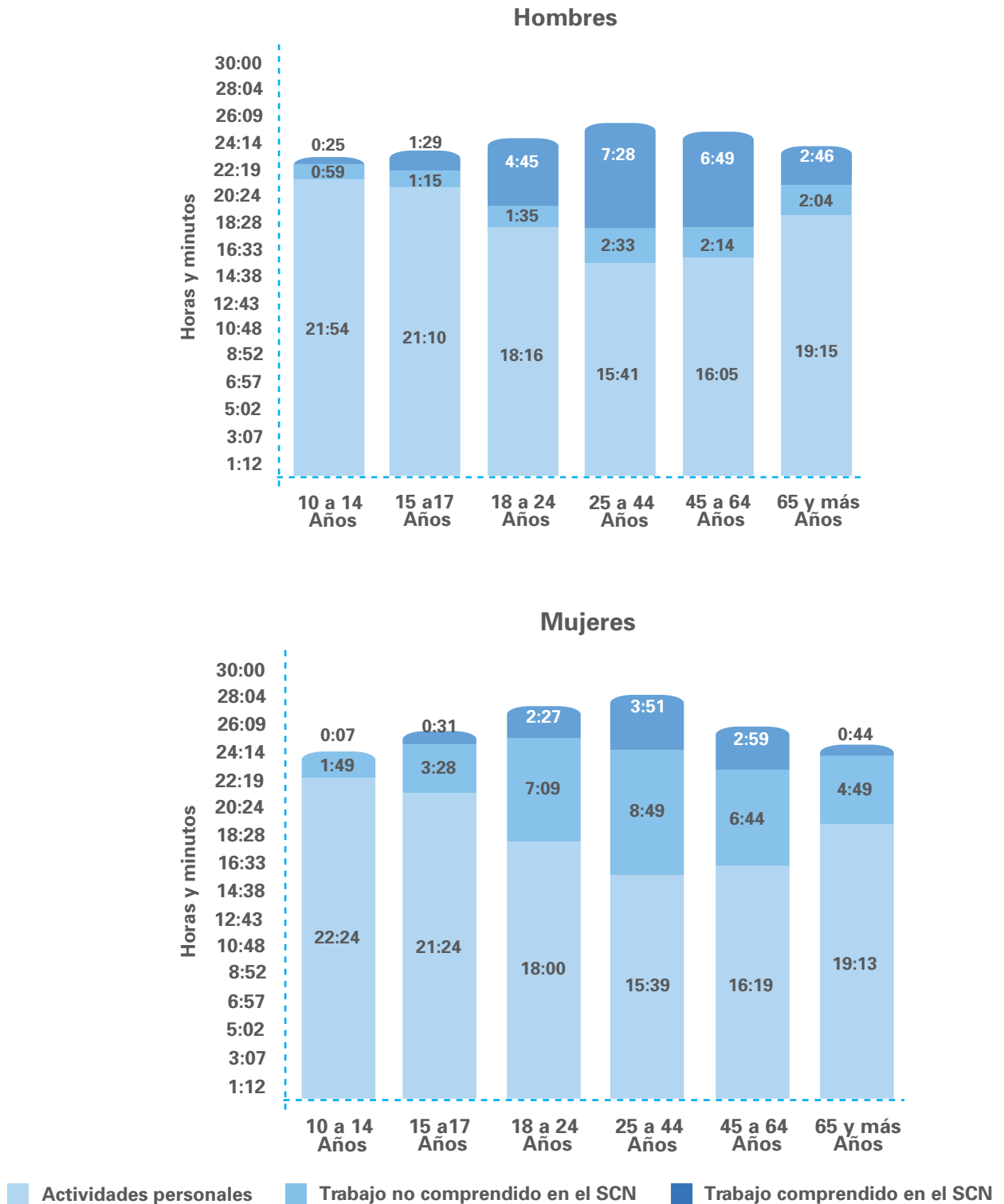
Según los datos de la ENCV (2010), menos del 1% de los niños y adolescentes asiste a un sitio para cuidado fuera de la jornada escolar. Esto es preocupante si se tiene en cuenta que el 82% de los niños y niñas asisten a media jornada. Igualmente la encuesta señala que “la mayoría de las actividades están concentradas en el uso de recursos electrónicos, con variación por edad y estrato socioeconómico. El uso de la televisión y videojuegos está más concentrado en los niños y niñas menores de 12 años y en los estratos más bajos, mientras que la navegación por internet con fines recreativos está más concentrada en los adolescentes y en los estratos altos. Menos de la mitad de los niños entre 6 y 11 años (44%) y adolescentes (46%) reportan haber practicado algún deporte en la semana anterior a la encuesta. Esta actividad también está concentrada en los estratos más altos, con una participación de 50% en el estrato 6 en contraste con 30% y 33% en los estratos 1 y 2. Resalta que tan solo 11% de los niños entre 6 y 11 años y 8% de los adolescentes manifiestan haber visitado un parque o centro recreativo en la semana anterior a la encuesta, y que es altamente regresivo (mientras el 21% de los niños y adolescentes en el estrato 6 han desarrollado esta actividad, tan solo 5% del estrato 1 y 8% del estrato 2 lo han hecho)” (ENCV, 2010).

Por otra parte, la tasa de actividad doméstica en la población femenina de doce años y más fue de 43,6% (ENCV, 2013) y de un 60% cuando hubo presencia de dos o más menores de 5 años en el hogar. Igualmente según la ENUT (2010), en el caso de las niñas se comienza a notar la sobrecarga de trabajo⁸¹ de manera importante a partir de los 15 años y más, tal como se aprecia en el siguiente gráfico, es importante notar que los niños no están exentos de sobrecarga aunque es menor que las niñas. Esta situación se agudiza en la medida que van creciendo y se consolida la economía de cuidados feminizados tanto en las familias como en la sociedad.

⁸¹ Se refiere al uso del tiempo en actividades no reconocidas en el Sistema de Cuentas Nacionales o trabajo no remunerado.

Gráfica 15

Tiempo promedio diario poblacional reportado, según grandes grupos de actividades y grupos de edad



Fuente: DANE, Encuesta Nacional de uso del tiempo (ENUT) 2012-2013

Posibles causas de los retos pendientes⁸²

Desde la dimensión económica vinculada a la demanda:

- Restricción de recursos en las familias que se manifiesta en la insuficiencia de ingresos para subsistencia, tal como se ha visto en el capítulo anterior en derechos a la seguridad económica, las familias pobres y de zonas rurales apartadas enfrentan mayores dificultades para ejercer sus derechos en todas las dimensiones, y los niños, niñas y adolescentes son particularmente vulnerables a la falta de recursos.
- Los costos de oportunidad de la escolarización por el tiempo que podría destinar el niño, la niña o adolescente a la generación de ingresos familiares. Existen un bis a bis entre el tiempo de dedicación a la escuela con otras actividades, como por ejemplo, los trabajos remunerados o no remunerados al interior del hogar. En el caso del trabajo doméstico, este recae especialmente en las niñas y adolescentes mujeres.
- Dificultades para afrontar los costos ocultos de la escolarización. Los gastos por concepto de tasas administrativas, uniformes, material escolar, transporte, alimentación y albergue. Ese hecho explica –entre otras razones- la elevada y creciente tasa de abandono escolar entre los grupos vulnerables de la sociedad, en particular en las zonas rurales.

Desde la dimensión sociocultural de la demanda de educación:

- Desajustes de representaciones sobre el derecho a la educación. Algunos estudios señalan que las familias más pobres y de menores niveles educativos “tienen una escasa valoración de la educación de sus hijos”; igualmente la percepción y prejuicio muchas veces existente- sobre el desinterés de los padres por la educación de sus hijos/as; otro factor es el clima de violencia peri escolar; “la brecha entre la cultura escolar y las culturas de vastos sectores populares, y no existe mucha información sobre el esfuerzo que le toma a estos sectores “adaptarse” a vivir de una manera diferente en la escuela”

Desde la dimensión de la oferta de la educación respecto de materiales, pedagógicas y simbólicas

- La calidad de la educación sigue siendo deficiente en el sistema público y desfavorece a los grupos vulnerables de la sociedad. Existe evidencia robusta tanto sobre el diagnóstico como sobre propuestas en sus distintas dimensiones que muestran que las escuelas con mala calidad de la educación limitan las oportunidades de aprender.
- Diversos problemas que atender de la función docente, asociadas a: a) formación de los docentes, previa al servicio; b) selección de los docentes; c) retención y promoción; d) evaluación de los docentes encaminada al mejoramiento continuo, e) formación continua de los docentes en servicio y f) remuneración.
- Escuelas donde se generan o toleran mecanismos de segregación, por ejemplo, las estudiantes sufren discriminación y deben abandonar sus estudios como consecuencia de embarazos y matrimonios prematuros. Las escuelas siguen expulsando muchas veces a las adolescentes y niñas si están embarazadas, pese a una sentencia de la Corte Constitucional por la que esa discriminación por motivos de sexo y embarazo se considera una violación del derecho a la educación.
- Escuelas con clima pedagógico y vincular deteriorado. Este tema se trata con mayor profundidad en el capítulo de derecho a la protección incluyendo los temas de violencia escolar y *Bulling*.

82 Se ha tomado como base el análisis regional realizado por UNICEF en el Informe regional para América Latina y el Caribe: perfiles y barreras de la exclusión escolar, estrategias de superación. UNESCO-UNICEF.

Desde la dimensión política, financiera y/o técnica de la oferta del sistema educativo

- Limitaciones en la implementación del marco jurídico de gratuidad y obligatoriedad de la educación.
- Financiamiento insuficiente. Según se ha evidenciado anteriormente, las asignaciones presupuestarias siguen siendo insuficientes y distribuyéndose de manera desigual entre los sectores privado y público, entre territorios y entre poblaciones más vulnerables o en riesgo de exclusión.
- La política de "etnoeducación" para las comunidades indígenas y afrodescendientes no es suficientemente amplia aunque se reconocen los esfuerzos por avanzar en este sentido, especialmente a través de los Sistemas de Educación Indígenas Propios. No obstante, las organizaciones de pueblos indígenas y afros reclaman que estas iniciativas suelen aplicarse sin consultar suficientemente con las comunidades.
- Falta mejorar la disponibilidad de estadísticas desglosadas por zonas urbanas o rurales, etnia y sexo sobre las tasas de escolarización, abandono escolar y finalización de los estudios.

Camino a seguir⁸³

Reconociendo los avances logrados con la promulgación e implementación del Código de Infancia y Adolescencia, todavía sigue siendo un reto para Colombia superar la visión sectorial y fragmentada de la situación de la niñez, para trascender hacia una perspectiva integral de sus derechos, de tal modo que reconozca la educación como derecho fundamental y vinculante que habilita para la realización de los otros derechos, con políticas y programas haciendo realidad la inclusión educativa con calidad.

Lo anterior requiere del fortalecimiento de la articulación de todas las dependencias e instancias del estado con los otros sectores de la sociedad, buscando: a) aplicar los principios de complementariedad e interdependencia de los derechos y, b) responder a la multicausalidad de la exclusión educativa.

Se requiere revisar el marco legal de las competencias del sector, para introducir adecuaciones de manera que las entidades territoriales y los establecimientos educativos, reciban las señales, incentivos, recursos y herramientas necesarias para cumplir con su misión respecto a la inclusión educativa. Entre los aspectos a revisar estarían:

Las competencias de cada nivel de gobierno en educación. Parecería ser un buen momento para revisar la capacidad de la totalidad de los municipios del país para manejar la educación de manera autónoma, especialmente en departamentos que actualmente tienen mayor número de municipios no certificados. Lo anterior implica, por supuesto, el acompañamiento del MEN para fortalecer las capacidades locales, mejorar el seguimiento y control y las posibles medidas de intervención.

La implementación de las políticas, programas y estrategias en el territorio. Este proceso genera una tensión entre las competencias y responsabilidades de los distintos niveles del sistema educativo, provocando en ocasiones, barreras desde el funcionamiento del sistema educativo para lograr el propósito de la inclusión de niñas y niños. Se recomienda la revisión de estas barreras para identificar la naturaleza del problema y definir si sólo se requieren ajustes en el funcionamiento, en el marco de la complementariedad y subsidiariedad entre los niveles, o si definitivamente hay que abordar reformas que le otorguen mayor autonomía, recursos y poder de decisión a las entidades territoriales, en el marco de la descentralización.

83 Este apartado retoma las conclusiones fundamentales del estudio apoyado por UNICEF, elaborado por de Ricardo Bray, Rosario (2014). Una mirada a la inclusión educativa en Colombia. Bogotá (pp. 112-114).

Continuidad de estrategias probadas para la inclusión educativa. Persistir desde lo local en el desarrollo de estrategias como: i) Escuela Busca al Niño para la búsqueda activa de la población en edad escolar que no ha ingresado o ha desertado, como bien se explica en el análisis de las barreras. ii) La identificación de la población en riesgo de exclusión, mediante la información del sistema integrado de matrícula-SIMAT y el Sistema de Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar-SIMPADE. iii) Ni Uno Menos – estrategia de movilización social; la falta de valoración de la educación sigue siendo como una de las principales causas para no acceder o para desertar de la educación. iv) Censo educativo nacional y por entidad territorial, que incluya la información necesaria para caracterizar la población que está por fuera del sistema educativo, facilitando su posterior búsqueda e inclusión educativa. El Ministerio de Educación, conforme a sus competencias, debe continuar cofinanciando, fomentando y acompañando el desarrollo de las estrategias en las entidades territoriales.

Fortalecimiento de los establecimientos educativos. Ello mediante la revisión de sus competencias, incluyendo el mejoramiento de los recursos que reciben de manera directa. En la misma vía que se planteó con los recursos de gratuidad asignados de manera directa a los fondos de servicios educativos, es posible generar un incentivo para la inclusión. Así mismo, los establecimientos educativos deben tener la competencia para manejar de manera autónoma la administración de los docentes, acorde con los perfiles de la población que atienden. Todo esto y los otros aspectos que se requieran, puede de ser incluido en una reforma a la Ley 715 de 2001.

Formación docente. Los aspectos a revisar son: i) la formación que incluya el enfoque de derechos y de inclusión educativa y modelos pedagógicos y didácticos y estrategias orientadas a la inclusión educativa; para los directivos docentes la formación en la gestión educativa en contextos de vulnerabilidad, para superar la exclusión educativa; los incentivos a los docentes para la atención educativa en contextos de vulnerabilidad y con poblaciones que han sido excluidas para enrumbarlas hacia la inclusión educativa mediante estrategias y modelos flexibles. Estos incentivos deben estar incluidos en el estatuto docente. ii) La evaluación docente en términos de la atención educativa que pueden prestar a niños con necesidades específicas, dadas sus características previas o de riesgo de exclusión.

Para lograr la inclusión educativa de más de un millón doscientos mil niñas, niños y adolescentes por fuera del sistema educativo, se requiere un plan de choque que incluya acciones provisionales orientadas a llevar a gran escala la estrategia La Escuela Busca al Niño y disponer los recursos técnicos, organizativos, humanos y financieros; entre las medidas provisionales, podrían estar: aulas o espacios educativos temporales, ampliación temporal de la planta docente, modelos educativos flexibles acorde a las necesidades de la población, educación contratada con el sector privado cuando hay capacidad instalada de calidad, maestros y aulas itinerantes, entre otros.

Sistemas de información a favor de la inclusión educativa. Los sistemas de información y los procesos deben estar al servicio de las personas y de las políticas. Cabe revisar el proceso de matrícula del país de manera que sea posible: i) introducir procedimientos para incentivar y responder de manera inmediata a los procesos de reingreso a la educación, independiente del momento del año académico, ii) responder a los tiempos de ejecución de la gestión pública, de manera que se cuente con los recursos requeridos para atender a los estudiantes nuevos, iii) incluir y visibilizar a los niños y niñas que se encuentran en procesos de reingreso, en espacios de nivelación académica y socioafectiva. Estos niños y niñas podrían ser incluidos en el sistema de información de matrícula y “pagarse” de manera diferencial, como un porcentaje del valor por niño atendido, de manera que las entidades territoriales cuenten con recursos para todo el proceso que requiere la búsqueda e inclusión de población desescolarizada. De esta manera se podría llevar a gran escala la estrategia La Escuela Busca al Niño.

Fortalecimiento del sistema de información. Si bien la implementación del sistema de información del sector educativo, constituye uno de los avances más importantes de la última década, aun presenta deficiencias importantes. Se debe mejorar el recaudo y uso de la información en lo territorial, incluyendo el uso de las herramientas que ya se generaron para la prevención del riesgo de exclusión, como el Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar - SIMPADE. Los procesos de seguimiento y control, y los ajustes y sanciones por los reportes inadecuados deben ser ejemplares y contundentes de manera que sea posible lograr la mejor información posible de manera inmediata.

C. Derecho a la Ciudadanía⁸⁴

Marco normativo e institucional

Tabla 17

Síntesis del marco normativo de la categoría derecho a la ciudadanía.

Categoría	Marco normativo internacional	Marco constitucional y legal	Obligaciones específicas
Todos con registros	Derecho a la identidad (DADDH, CADH). Derecho a un nombre, nacionalidad y a ser inscrito después del nacimiento Art.7 CDN y Art.24 PIDCP).	Derecho a la identidad (Art.25 CIA). Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (Art.14 CP).	Se destacan los siguientes: Art.29 CIA, Art.16 Ley 1295 de 2009, Art. 41 CIA, Decreto 019 de 2010.
Todos participando o en espacios sociales	Derecho de opinión de niños, niñas y jóvenes y a que sea tenida en cuenta (Art.12 CDN). Derecho a la libertad de expresión (Art.13 CDN) y a la libertad de pensamiento y religión (Art.14 CDN). Libertad de asociación (Art.15 CDN).	Derecho a la participación (Art.45 CP, Art.31 CIA). Derecho de asociación y reunión (Art.32 CIA).	Respecto a este objetivo el principal desarrollo normativo es el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y el Art.12 del Decreto 2012

Fuente: UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012: 481

La promoción del derecho de niños, niñas y adolescentes a la participación, constituye un factor sustantivo del reconocimiento de su ciudadanía, y del respeto práctico de los derechos humanos, así como un elemento que hace realidad la vigencia de la democracia. Las experiencias de diversos países de la región, así como la literatura en la materia, reconocen sus atributos para la cohesión social, el ejercicio ciudadano de la infancia, el desarrollo de su personalidad e identidad, la protección ante la vulnerabilidad y el riesgo, el reconocimiento de sí mismos/as como actores sociales protagonistas de su vida. Asimismo, este conjunto de atributos les permite definir el grado de responsabilidad que tienen frente a sus pares, su familia y su comunidad en general (IIN, 2011).

⁸⁴ Este capítulo retoma varios de los planteamientos, hallazgos, conclusiones y recomendaciones del estudio apoyado por UNICEF, elaborado por González Maxcyclak, Adriana (2014). Sobre la participación de niños, niñas y adolescentes para la construcción de paz en el marco del post conflicto. UNICEF. Bogotá

Del mismo modo, existe consenso que el reconocimiento a un nombre propio y a una nacionalidad es el primer paso para que las personas sean consideradas como ciudadanas y titulares de derechos consignados en los instrumentos de Derechos Humanos, en la constitución y legislación de los países (RESTREPO, 2011). El derecho a la identidad, por tanto, consiste en el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva. La CDN, por su parte, resalta el derecho a la identidad, al nombre y a la nacionalidad como el umbral para garantizar la realización de todos los demás derechos.

Ello es recogido en la legislación colombiana al definir que “los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen, como el nombre, la nacionalidad y filiación conforme a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia” (Artículo 25. Código de infancia y adolescencia: Ley 1098 de 2006) (SECRETARIA DE GOBERNACION, 2010).

El derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes, por su parte, es definida en la misma Convención como un derecho y como un principio. Específicamente el Artículo 12 de la CDN señala que la participación “no solo es un derecho en sí, sino que también debe ser considerado en la interpretación y aplicación de todos los demás derechos”. Este Artículo constituye el vértice o punto de encuentro de un conjunto de derechos en los cuales se apoya:

- El derecho a la formación de un juicio propio.
- A la libertad de opinión y de expresión.
- A ser escuchado y tomado en cuenta.
- A buscar, recibir y difundir ideas.
- A ser informado y a buscar información.
- A la libertad de asociación y de reunión.
- A la libertad de pensamiento y de conciencia.
- A la consideración de sus puntos de vista en espacios tales como la familia, la escuela y otros espacios institucionales

Dado que el derecho a la participación ha sido menos desarrollado que otros derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Comité de la CDN, ha señalado en su Observación General N° 12 que “las opiniones de las y los niños pueden aportar perspectivas y experiencias útiles, por lo que deben tenerse en consideración al adoptar decisiones, formular políticas y preparar leyes o medidas, así como al realizar labores de evaluación” (NACIONES UNIDAS, 2009b). Esta observación, ha sido fundamental para operacionalizar el artículo 12 y 13 de la Convención, ya que con ella, el Comité ha planteado que “es importante para los niños, niñas y adolescentes estar involucrados directamente en, y hasta iniciar, actividades de abogacía e influencia en políticas en vez de ser solamente los receptores de servicios o de abogacía en su favor” (Ídem). También es importante hacer énfasis en que, “para que la participación sea efectiva y genuina es necesario que se entienda como un proceso, y no como un acontecimiento singular y aislado” (Ídem).

En este sentido, es relevante realizar algunas precisiones conceptuales para poder analizar el ejercicio del derecho a participación de niños, niñas y adolescentes en Colombia.

La participación se incorpora en la Constitución Política en tres sentidos:

- I. Como alternativa integradora de los sectores vulnerables de la sociedad (entre los que se encuentran niños, niñas y adolescentes) en la toma de decisiones para la satisfacción de sus necesidades
- II. Como mecanismo de intervención de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas

- III.** Como norma jurídica que define nuestro estado democrático y provee de herramientas a los ciudadanos (los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derecho) para el cabal ejercicio de la ciudadanía

En ese sentido, consagra el derecho a la participación en los artículo 2 y 40. En el primero, establece que el Estado debe facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que les afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. En el segundo, expresa que es un derecho de los ciudadanos participar en la formación, ejercicio y control del poder político.

Los artículos que refieren ese derecho para los menores de edad son:

El artículo 44, que define como uno de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes la libre expresión de su opinión y asigna al Estado, la sociedad y la familia la obligación de concurrir en su garantía. El artículo 45, establece que el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo su protección, educación y progreso.

Finalmente, el artículo 340 señala que los adolescentes y jóvenes pueden ejercer su derecho a la participación en el Consejo Nacional de Planeación, el cual se constituye en un foro de discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia

Refuerza las disposiciones de la Constitución Política, de la siguiente forma:

En el artículo 31, consagra el derecho a la participación, expresando que niños, niñas y adolescentes, “tienen derecho a participar en las actividades que se realicen en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones, los programas estatales, departamentales, distritales y municipales que sean de su interés”. Asimismo, establece que “El Estado y la sociedad propiciarán la participación activa en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, cuidado y educación de la infancia y la adolescencia”.

El artículo 32, relacionado con el derecho de asociación y reunión, determina que “Los niños, las niñas y adolescentes tienen derecho de reunión y asociación con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos o de cualquier otra índole, sin más limitación que las que imponen la ley, las buenas costumbres, la salubridad física o mental y el bienestar del menor” de edad.

Como base fundamental para el ejercicio de los derechos nombrados, el artículo 34 consagra el derecho a buscar, recibir y difundir la información e ideas a través de los distintos medios de comunicación de que dispongan.

En este sentido, y con el fin de desarrollar y materializar real y efectivamente el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes, se expidió el decreto 936 de 2013, por medio del cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF y define el modelo de operación del mismo, indicando dentro de las instancias del citado Sistema, específicamente, la instancia de participación, como espacios que propician la participación y movilización de los niños, niñas y adolescentes como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos y para tal fin, cada departamento y municipio y/o distrito deberán definir la mesa de participación de niños, niñas y adolescentes correspondiente, con el liderazgo de la Mesa de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces.

Ley 115 de 1994, Ley General de Educación

Establece el derecho a la participación en diferentes esferas:

- El artículo 5, contempla como fines de la educación, entre otros “La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” y “El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.”
- El artículo 13, expresa que “Es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a (...) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad”
- Respecto a la educación preescolar, el artículo 16, dispone como uno de sus objetivos, el “El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia”
- Según el artículo 21, constituye un objetivo de la educación básica en el ciclo de primaria, “La formación para la participación y organización infantil y la utilización adecuada del tiempo libre”
- En ciclo de secundaria, el artículo 22, expresa que tiene como uno de sus propósitos, “La educación física y la práctica de la recreación y los deportes, la participación y organización juvenil y la utilización adecuada del tiempo libre”

Respecto a la llamada educación no formal, el artículo 37 dice que su finalidad es “promover el perfeccionamiento de la persona humana, el conocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria”. A su vez, el artículo 56, determina como fines y principios de la Etnoeducación, “la integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad”

En lo relacionado con formación y capacitación, la Ley de Educación refiere en los artículos 91 y 92 que el educando debe participar activamente en su propia formación integral y que los establecimientos educativos, deben promover y fortalecer habilidades para la comunicación, la negociación y la participación.

En cuanto a la figura de la representación, ligada con la participación y en general con el ejercicio de la democracia, el artículo 93, hace alusión al “representante de los estudiantes”, y señala que “en los Consejos Directivos de los establecimientos de educación básica y media del Estado habrá un representante de los estudiantes de los tres (3) últimos grados, escogido por ellos mismos, de acuerdo con el reglamento de cada institución”. En ese mismo ámbito, la Ley crea el “Gobierno escolar” en el artículo 142, con el fin de garantizar la participación de la comunidad educativa. Ese Gobierno “deberá considerar las iniciativas de los estudiantes (...) en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar”

Esta norma desarrolla el derecho a la participación de los menores de 18 años en el ámbito escolar y establece los mecanismos para su ejercicio.

Así, en los artículos 19 y 20, contempla el Gobierno Escolar como una expresión democrática, que cuenta con la participación de todos los estamentos de la comunidad educativa en la organización y funcionamiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI), especialmente de niños, niñas y adolescentes, como estudiantes.

El artículo 29, consagra el Consejo de Estudiantes, como “máximo órgano colegiado que asegura y garantiza el continuo ejercicio de la participación por parte de los educandos”

Este Decreto establece también, la participación de los niños pequeños, es decir, en este caso de los alumnos del nivel preescolar y de los tres primeros grados del ciclo de primaria, para elegir un vocero único entre los estudiantes que cursan el tercer grado y ser representados en el Consejo de Estudiantes.

Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

En el marco de la ley de víctimas y de restitución de tierras, el derecho a la participación reviste la mayor importancia, en la medida que señala que es deber del Estado garantizar la participación de las víctimas en el diseño, implementación, y seguimiento del cumplimiento de la mencionada ley, y para este efecto debe garantizar los medios e instrumentos necesarios para que dicha participación sea real y efectiva, es decir, las víctimas deben contar con (i) la información necesaria, y (ii) espacios de participación adecuados tanto a nivel nacional, departamental y municipal.

Para este fin, se deberá contar con las respectivas mesas de participación de víctimas, y en cuyos espacios se deberá propiciar la participación de los niños, niñas y adolescentes, entre otros grupos poblacionales de acuerdo con el enfoque diferencial. Posteriormente, se expide el decreto 4800 de 2012, el cual señala que las víctimas tienen derecho a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento, a cargo de las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Para este efecto, desarrolla el modelo de operación para la adopción posterior del protocolo para la participación de las víctimas del conflicto armado.

En esa medida, se expide la Resolución No.0388 de 2013, por medio del cual se adopta el citado protocolo, y establece de manera particular la necesidad de elaborar un protocolo especial para garantizar la participación de los niños, niñas y adolescentes, dentro de los 10 meses siguientes a la expedición del protocolo general de participación, garantizando el principio del interés superior de los niños, y cuya elaboración responda a los diferentes enfoques, tales como, ciclo vital, género, discapacidad y étnico y cultural. Además, indica como mecanismo transitorio a la adopción de este protocolo especial, la responsabilidad de las mesas de participación de incluir en sus planes de trabajo, los temas concernientes a los niños, niñas y adolescentes víctimas.

Ley 1622 de 2013, Estatuto de la Ciudadanía Juvenil

Establece “el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país”. Con claro enfoque en los derechos humanos, esta Ley contempla la participación como un principio que debe orientar las políticas de juventud. En consideración a lo anterior, crea el Sistema Nacional de Juventudes, como el conjunto de actores, procesos, instancias, orientaciones, herramientas jurídicas, agendas, planes, programas y proyectos, que implementa la Ley y las políticas relacionadas con juventud.

La Ley, a su vez, vincula a las entidades territoriales a través de responsabilidades tales como:

- Establecer en el nivel departamental y local una estructura organizativa con una dependencia (secretaría, dirección, oficina, etc.) con capacidad política, técnica, financiera y administrativa.

- Concertar e implementar una agenda política orientada a la garantía de los derechos de los jóvenes y su reconocimiento como potenciadores del desarrollo.
- Realizar convenios y alianzas estratégicas para vincular a los jóvenes en procesos que permitan cualificar su desempeño técnico y profesional, garantizar sus derechos y mejorar su calidad de vida.
- Garantizar la asignación continua y sostenida de recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros que permitan el funcionamiento del Sistema de Juventud

Dentro del Sistema Nacional de Juventudes, a través del artículo 32, se crea específicamente un Subsistema de Participación que consta de:

- **Consejos de Juventud:** Son mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan, y desde las cuales deberán canalizarse los acuerdos de los y las jóvenes sobre las alternativas de solución a las necesidades y problemáticas de sus contextos y la visibilización de sus potencialidades y propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional.
- **Plataformas de las Juventudes:** Son escenarios de encuentro, articulación, coordinación y concertación de las juventudes, de carácter autónomo asesor. Por cada ente territorial municipal, distrital y local deberá existir una plataforma, la cual será conformada por un número plural de procesos y prácticas organizativas, así como por espacios de participación de los y las jóvenes .
- **Asambleas Juveniles:** Son el máximo espacio de consulta del movimiento juvenil del respectivo territorio. En este tienen presencia todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas. Sirven de escenario de socialización, consulta y rendición de cuentas de las acciones realizadas por los consejos de la juventud en relación a las agendas territoriales de las juventudes.

BOX 6

Los Consejos Nacional y Regionales de Juventud para la Prevención del Embarazo Adolescente, fueron creados de acuerdo con lo establecido en el Plan Andino para la Prevención del Embarazo Adolescente (Planea). Este Plan surge como parte del mandato acogido por los Ministerios de Salud del área Andina emitido en la XXVIII reunión convocada en marzo del año 2007, con el objetivo de "contribuir a disminuir las brechas que dificultan el acceso a los servicios de salud por parte de la población adolescente, promoviendo el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los sexuales y reproductivos, y la equidad social y de género; con un enfoque intercultural y de participación" (o puedes dejarlo: movilizar acciones nacionales para reducir el embarazo en adolescentes).

En Colombia se han conformado dos Consejos Nacional y Regionales para las vigencias 2010-2013 y 2014- 2016, respectivamente. Algunos de los logros más importantes son:

Conformación de los Consejos Consultivos de Jóvenes en 5 regiones del país, que se constituyeron en la base de los actuales Consejos Regionales de Juventud para la Prevención del Embarazo Adolescente.

El CNJPEA (2014-2016) está compuesto por 22 jóvenes de 14 departamento representantes de los cinco Consejos Regionales de Juventud. Estos son: Consejo Regional Norte (integrado por 19 consejeros/as de los departamentos de Atlántico, Magdalena, Córdoba, y la parte norte de Cesar y Bolívar); Consejo Regional Centro (integrado por 15 consejeros/as de los departamentos de: Meta, Huila, Tolima, Cundinamarca y la Ciudad de Bogotá); Consejo Regional Centro Oriente (integrado por 15 consejeros/as de los departamentos de: Norte de Santander, Antioquia, Boyacá, Cesar, Casanare y Sur de Bolívar); Consejo Regional Occidente (integrado por 16 consejeros/as de los departamentos de Cauca, Valle, Nariño, Putumayo, Caldas, Quindio y Risaralda); Consejo Regional Intercultural (integrado por 16 consejeros/as de los departamentos de Vaupés, Vichada, Amazonas, Caquetá, Guainía, Chocó, Guajira, San Andrés y Providencia, Tumaco y Buenaventura).

Movilizar acciones frente a la salud, sexualidad y desarrollo, de las y los jóvenes mediante procesos de participación en espacios de información, consulta y toma de decisiones nacionales, así como en la VIII Reunión del Comité Subregional Andino para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en el año 2011.

Participación en la construcción del documento CONPES 147 de 2012 que establece los Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de Proyectos de vida para los niños, niñas y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.

Principal oferta programática

ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desarrollo en el 2011 la estrategia de participación “Los Jóvenes tienen la palabra” , como un escenario de formación en participación para beneficiar adolescentes y jóvenes en los 32 departamentos y en 75 Municipios focalizados por tener altos índices de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Ejercicio que propició la conformación de la red nacional de Veeduría Juvenil con la participación de 180 adolescentes y Jóvenes de todo el país.

Tomando en cuenta los desarrollos que se habían realizado en el ICBF, y con el fin de desarrollar y materializar real y efectivamente el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes, se expidió el decreto 936 de 2013, por medio del cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF y se define el modelo de operación del mismo, indicando dentro de las instancias del citado Sistema, específicamente, la instancia de participación, como espacios que propician la participación y movilización de los niños, niñas y adolescentes como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos y para tal fin, cada departamento y municipio y/o distrito deberán definir la mesa de participación de niños, niñas y adolescentes correspondiente, con el liderazgo de la Mesa de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces.

Durante el 2013 se conformaron 42 mesas de participación de niños, niñas y adolescentes, denominadas en algunos casos Consejos de Infancia y Adolescencia. Es de resaltar que en el marco del convenio 1340 de 2013, celebrado entre el ICBF y la OIM, se apoyaron la conformación de 25 mesas de participación de las 42 antes señaladas, y adicionalmente se contribuyó en el diseño y ejecución de una estrategia de movilización social para la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en siete municipios. Esta actividad implicó la realización de eventos públicos sobre una temática priorizada por cada territorio, así como la elaboración de un plan de acción concertado tanto con actores institucionales como sociales, incluidos en este grupo los niños, niñas y adolescentes.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF elaboró la Guía para la Promoción y Garantía de la Participación de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de que los entes territoriales y las distintas entidades que conforman el citado Sistema cuenten con las herramientas necesarias para promover y fomentar procesos participativos de esta población, bajo una perspectiva de derechos, con enfoque diferencial y de protección integral.

En la citada guía se resalta la importancia en trabajar por una participación significativa, auténtica y protagónica de los niños, donde los adultos estén convencidos y comprometidos con el proceso de participación de los niños, tomando en consideración que ellos son parte activa en la construcción de su proyecto de vida. Se reconoce además, que estos procesos de fortalecimiento afianza la confianza, fortalece la autoestima, permite la apropiación del territorio como espacio vital, permite el goce efectivo de derechos, genera una ciudadanía cívica y responsable, incide en el mejoramiento de la toma de decisiones públicas sobre los temas que los afecta, permite el reconocimiento y la valoración de la diversidad y diferencias, entre otros.

Este instrumento también le proporciona a los gobernadores y alcaldes, un modelo para la elaboración del decreto de constitución de la Mesa de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes, tomando en consideración lo señalado en la Ley 1098 de 2006, el Decreto No. 1137 de 1999 y el Decreto 936 de 2013. Es importante resaltar que en el modelo propuesto en el artículo que se refiere a la composición, se señala que estará compuesta por 25 niños, niñas y adolescentes entre los 9 y 16 años, entre los cuales serán integrantes aquellos que han sido víctimas del conflicto armado⁸⁵.

Colombia Joven

Colombia Joven, desde el año 2002 inicia un trabajo para el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Juventud, así como un proceso de consolidación de estrategias con organismos de cooperación internacional denominado Golombiao, con el fin de contribuir a través del fútbol en el fortalecimiento de habilidades de los adolescentes y jóvenes en la construcción de proyectos de vida, que aseguren su desarrollo y que estén alejados de la violencia, mediante la promoción de la participación, la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y la equidad de género.

Entre los años 2004 y 2011, continuaron los esfuerzos para la formulación, validación y divulgación de la Política Nacional de Jóvenes. A finales del 2012, Colombia Joven logra que 17 departamentos eligieran a sus Consejeros Departamentales, lo cual permite convocar al Consejo Nacional de Juventud. Posteriormente, se crea el Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia en Colombia, cuya plataforma tecnológica especializada se comparte y gestiona todo tipo de información sobre la realidad de los 12,5 millones de jóvenes que viven en el país.

Dentro de los esfuerzos para avanzar en la consolidación de políticas públicas que reconozcan y tengan en cuenta a los jóvenes en las tomas de decisiones, se expide la ley 1622 de 2013, Estatuto de Ciudadanía Juvenil, el cual establece dentro de sus principios, el de la participación, con el objeto que la población joven se vincule a los procesos de toma de decisiones que le conciernen o que afecten directa o indirectamente la obtención de condiciones de vida digna, así como a tomar parte en los diversos aspectos de la vida socioeconómica, tanto en su relación con el Estado, como con otros actores sociales.

85 "Artículo Cuarto: Composición de la Mesa de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes: Estará compuesta por un número de 25 ciudadanos y ciudadanas entre los 9 y los 16 años de cualquier género, etnia, situación de discapacidad, condición socioeconómica, situación de desplazamiento, con afectación por el conflicto armado y vinculación a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD), entre otras situaciones presentes en el territorio, en cumplimiento del principio de no discriminación reconocido tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 2) como en la Constitución Política de Colombia (Art. 5). Así mismo, participen representantes de instancias de participación de carácter infantil y adolescente ya existentes en el territorio."

Adicionalmente, se crea el Sistema Nacional de Juventudes, el cual incluye un Sub-sistema de participación que involucra los consejos de juventud (Mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante institucionalidad pública de cada ente territorial), la plataformas juveniles (escenarios de encuentro, articulación y coordinación, y concertación de las juventudes, de carácter autónomo asesor y que debe existir en cada ente territorial), y asambleas juveniles (máximo espacio de consulta del movimiento juvenil del respectivo territorio, y donde tienen presencia todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas). A su turno, establece las competencias generales de los entes territoriales en la materia, entre ellas, (i) Garantizar la asignación continua y sostenida de recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros que permitan el funcionamiento del Sistema de Juventud, y (ii) Promover, incentivar y fomentar la participación de los jóvenes para que integren los consejos Municipales de Juventud en el menor tiempo posible.

Centro de Memoria Histórica

En el marco de las competencias que le han sido asignadas al Centro de Memoria Histórica con el fin de contribuir a la reparación integral y el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, a partir de Agosto de 2012, y en virtud de un convenio interadministrativo entre el ICBF y el Centro de Memoria Histórica, se estableció la necesidad de elaborar un estudio que contribuyera a la caracterización de las distintas situaciones vividas por los niños, niñas y adolescentes y los impactos que les ha generado el conflicto, desde una perspectiva de memoria histórica desde la voz de los niños, niñas y adolescentes, a fin de generar sensibilización y el compromiso de los distintos actores institucionales y no institucionales para su atención diferenciada e integral. Para este propósito se focalizaron 4 territorios, Meta (Vistahermosa y Puerto Rico); norte del Cauca (Jambaló); Urabá Antioqueño (Apartadó y Necoclí); Oriente Antioqueño (San Carlos); que permitiera visibilizar los mayores hechos victimizantes que han sufrido los niños a lo largo de más de cuatro décadas, y en los cuales se trabajara la construcción de narrativas audio-visuales.

En términos del Centro de Memoria Histórica, este importante paso hacia la reconstrucción de la memoria desde la mirada y voces de los niños, niñas y adolescentes, permiten "...desplegar la creatividad y puesta en escena de las voces y los cuerpos de los niños(as) y adolescentes, en espacios acondicionados por ellos, sus corporalidades y sus narrativas, que vehiculan mensajes e interpelan a la sociedad en términos de corresponsabilidad, para que no sean tolerables las situaciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes en contextos de conflicto armado."

Si bien es cierto los estudios realizados en su momento por el Grupo de Memoria Histórica y posteriormente por el Centro de Memoria Histórica, incluyen los hechos victimizantes que han afectado a los niños, es la primera vez que en virtud del citado Convenio se logra abordar desde una mirada específica la reconstrucción histórica desde la mirada de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas directas e indirectas del conflicto armado, cuya columna vertebral de la ruta metodológica es la construcción dialógica y participativa.

El Centro de Memoria Histórica realizó un inventario sobre acciones de memoria diseñadas y puestas en marcha desde los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, pudo constatar la ausencia de las mismas, por lo tanto, se diseñó una metodología desde una mirada interdisciplinaria, con una perspectiva de acción sin daño, a fin de lograr que sean los mismos niños quienes participen activamente en este proceso, reconociendo las diversidades culturales y territoriales, a partir de una encuentros de la memoria y encuentros etnográficos con niños, niñas y adolescentes, donde sus miradas, expresiones, silencios, miedos, sueños tienen espacios de expresión, y que se convertirán en narrativas escritas u orales. En ese sentido se elaboraron dispositivos metodológicos apropiados para la participación de los niños, que incluía espacios adecuados, miradas desde la cotidianidad y como ellos ven los entornos. Así mismo, este proceso contribuye en términos psicosociales "... a que las representaciones simbólicas de lo que ha sucedido, cuando es personalizado y culturalmente relevante, pueden servir como punto focal del proceso de duelo del sufrimiento de los niños, niñas y adolescentes"

De otra parte, se elaboraron los distintos protocolos éticos para la intervención directa con niños, con el fin de lograr la realización de la cartografía itinerante, así como los distintos talleres de memoria.

Este vital ejercicio permite establecer una línea de investigación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto para promover procesos de reconstrucción de memoria histórica, de los cuales no hay mayor referencia en los países en post conflicto. Tanto padres y cuidadores, docentes, autoridades locales y la comunidad en general, demandan instrumentos que les permita contar con elementos necesarios para abordar las distintas situaciones que se presentan con los niños víctimas. Requieren contar con las capacidades para contener y para abordar estos temas de manera adecuada, y apoyar iniciativas de reconstrucción de memoria desde la voz y mirada de los niños.

Indicadores más importantes

Todos registrados

De acuerdo con el reporte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 88% de la población colombiana se registra antes de cumplir 7 años y, según las cifras anuales, el registro antes del primer año de vida oscila entre 82% y 97% de los registros expedidos cada año (ICBF, 2012c). De hecho, según la ENDS de 2010, el 3,5% de los nacimientos de niños y niñas en los 5 años previos a la encuesta no fueron registrados a nivel nacional.

No obstante, esta cifra tiene altas variaciones según los departamentos en que las personas habitan: existen cuatro departamentos que sobresalen por su alto porcentaje de no registro de niños: Chocó (10%), Vichada (9%), Córdoba (8%) y La Guajira (8%). Del mismo modo, los porcentajes de no registro son más altos en la zona rural (5%).

En relación a la situación socioeconómica, es interesante señalar que, de los 304.143 niños y niñas del Programa “Familias Unidos”, destinatarias de la Estrategia Red Unidos coordinada por la ANSPE, entre 0 y 5 años – a corte de enero de 2013-, hay 292.107 niños y niñas que cuentan con registro civil, mientras que 12.036 todavía no lo obtienen, lo que equivale a cerca de un 4%, cifra similar a la arrojada por la ENDS como promedio nacional⁸⁶.

Todos participando en espacios sociales

De acuerdo a la Estrategia “Hechos y Derechos”, los indicadores para medir el ejercicio del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes y sus valores más actualizados son: Porcentaje de Gobiernos Escolares operando (no se encontró información disponible); Porcentaje de Consejos de política social en los que participan niñas, niños y adolescentes (no se encontró información disponible); Porcentaje de Consejos de Juventud Municipales (CJM) conformados.

⁸⁶ La Estrategia Red Unidos es la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema, antes Red Juntos, creada mediante CONPES 102. En esencia, esta estrategia consiste en ubicar, identificar, caracterizar y acompañar a un millón y medio de familias en pobreza extrema. (COMISIÓN INTERSECTORIAL DE PRIMERA INFANCIA, 2013).

Tabla 18
Número de Consejos Municipales y Departamentales de Juventud Conformados por Departamento (2012)

Área	N° de Consejos Municipales conformados	N° de Consejos Departamentales conformados
Nacional	408	13
Amazonas	s/i	1
Antioquia	59	1
Arauca	2	
Atlántico	6	1
Bogotá D,C,	1	1
Bolívar	s/i	
Boyacá	121	1
Caldas	0	1
Caquetá	7	
Casanare	3	
Cauca	3	
Cesar	0	
Chocó	s/i	
Cundina- marca	10	
Córdoba	11	
Guainía	s/i	
Guaviare	3	1
Huila	8	1
La Guajira	s/i	
Magdalena	2	
Meta	13	1
Nariño	8	
Norte San- tander	35	1
Putumayo	6	
Quindío	10	1
Risaralda	2	
San Andrés y Provincia	2	
Santander	38	1
Sucre	8	
Tolima	14	
Valle del Cauca	34	1
Vaupés	2	
Vichada	s/i	

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (ICBF, 2012b). Informe a la ciudadanía. Optando por la Paz y la prosperidad social)

En este marco, de acuerdo a la información disponible al 2012, se encuentra vigente este mecanismo de participación -creado por ley- en 37% de los 1.103 municipios del país. Los departamentos que cuentan con más CJM vigentes son Boyacá con 121, Antioquia con 59, Santander con 38, Norte de Santander con 35 y Valle del Cauca con 34. Asimismo, hasta 2012 se han elegido 13 Consejos Departamentales de Juventud (CDJ), lo que corresponde al 40%. Los Departamentos que cuentan con este mecanismo coinciden con aquellos que presentan la mayor cantidad de Consejos Municipales (ICBF, 2012b)

Es importante anotar que en algunos departamentos se ha desarrollado un proceso participativo de formulación de la Políticas de infancia y de adolescencia y juventud. Es preciso documentar estos procesos y analizar sus alcances, limitaciones y resultados.

No obstante, y considerando las dimensiones de la participación de niños, niñas y adolescentes, es relevante considerar otros aspectos a los incluidos en los indicadores anteriores⁸⁷. Por ejemplo, es importante tener en cuenta avances respecto de la formación para la participación, requisito indispensable para su adecuado ejercicio. En este ámbito es interesante destacar:

1. Educación inicial: si bien no hay información disponible, su aplicación es relevante y por ello es un avance que el país disponga del Lineamiento de participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia, que permitirá desarrollar acciones consistentes para incorporar en este asunto a los menores de 6 años que, tradicionalmente han quedado ajenos a la consideración de lo que significa su ejercicio de este derecho.
2. Infancia: los resultados de la prueba SABER de competencias ciudadanas (ICFS, 2013) en lo referido a pensamiento ciudadano (conocimientos) para 5° grado da cuenta que el 61% de los estudiantes que rindieron el examen se encuentran en un nivel insuficiente o mínimo, frente a un 39% que se ubica en los niveles satisfactorios o avanzado. Entre los departamentos, Chocó es quien tiene el peor desempeño promedio y Cundinamarca el mejor. En cuanto a las diferencias entre niños y niñas, estas últimas tienen un mejor desempeño que los niños en las entidades territoriales. A nivel nacional, el 44% de las niñas alcanzan o superan el nivel satisfactorio, frente al 34% de los niños.
3. Adolescencia: en la misma prueba SABER, los resultados en 9° grado indican que el 13% de los estudiantes a nivel nacional se clasifican en el nivel insuficiente, frente al 87% que logra o supera el nivel mínimo. Entre los departamentos, nuevamente Chocó es la entidad con peor resultado promedio, mientras que Santander tiene el mejor desempeño promedio. Del mismo modo, las mujeres vuelven a tener mejores resultados que sus pares masculinos (57% alcanzan o superan el nivel satisfactorio en relación al 50% de los varones).

Por otra parte, otro avance es la participación de grupos y redes en planes de desarrollo territorial, en la formulación de políticas de adolescencia y juventud y otras políticas territoriales, y en ejercicios de control social. Del mismo modo, la iniciativa Clubes Prejuveniles y Clubes Juveniles incrementó su cobertura en forma significativa al pasar de 49.561 niños, niñas y adolescentes atendidos en 2002, a 116.520 en 2010 y 106.980 en 2011. En estos dos últimos años, unos 120.000 fueron niños y niñas que participaban en Clubes Prejuveniles y, de ellos, 8.700 estaban en situación de desplazamiento. Desde 2012 esta iniciativa pasó a formar parte de la oferta del Programa Generaciones con Bienestar (ICBF, 2012c).

⁸⁷ El ICBF sugiere considerar otros indicadores vinculados a la situación de la participación como a los servicios que el Estado pone a disposición de los niños, niñas y adolescentes para que puedan ejercer sus derechos. Ver: ICBF (2012a).

Posibles causas de los retos pendientes

Según los resultados arrojados por las ENDS (2010), las razones más importantes que tuvieron los familiares para no registrar el nacimiento del niño o niña fueron: el niño murió (28%), los padres no tenían papeles (14%), no había presencia del padre (12%), falta de tiempo (9%).

No obstante, el peso de estas razones tiene una distribución territorial diversa: el que el niño haya muerto es una razón particularmente alta en Bogotá (48%) y en la región Oriental (44%) en comparación con 18% en la región Caribe. En esta región, otra razón importante para el no registro de los nacimientos es que los padres no tienen papeles.

Esta diversidad de razones da cuenta que existen problemas para ejercer a este derecho que afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes que habitan en zonas rurales y a niños, niñas y adolescentes indígenas o afrodescendientes.

En un estudio realizado por UNICEF y Opción Legal (RESTREPO, 2012) sobre las dificultades y cuellos de botella que viven las poblaciones indígenas y afrodescendientes de La Guajira, Nariño, Chocó y Valle, se destacan limitaciones respecto de los notorios desbalances en cuanto a la infraestructura, capacidad operativa, técnica y tecnológica entre los distintos puntos de atención (Instituciones Prestadoras de Salud, IPS, notarías, sedes de la Registraduría, así como sus capacidades para informar a esta población sobre su derecho a la identidad y sobre el hecho que este derecho es la puerta de entrada para el acceso a un conjunto de servicios que les favorecen.

Una de las primeras dificultades en este campo se vincula a la falta de información de base respecto de la diversidad de iniciativas vinculadas a la participación de niños, niñas y adolescentes como de la valoración que de ellas realizan sus protagonistas. En efecto, a pesar que existe un acervo conceptual que se refleja en los propios materiales orientadores para la acción pública en la materia, que apunta a los distintos niveles y ámbitos de la participación, en la práctica las acciones que llevan a cabo las diversas entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil no cuentan con un sistema de registro. No se conoce tampoco el número y diversidad de organizaciones que convocan autónomamente a niños, niñas y adolescentes en el país. Además, existe el problema que interesa no sólo recoger el número de acciones o de organizaciones sino también su calidad. No existe información sistemática que permita dar seguimiento a las orientaciones contenidas en las políticas: por ejemplo, a pesar de ser una de las realizaciones contempladas en la estrategia De cero a siempre, la participación de los niños y niñas, no se reportan acciones ni definiciones más precisas de lo que se debe realizar y de lo que efectivamente se está llevando a cabo (COMISIÓN INTERSECTORIAL DE PRIMERA INFANCIA, 2013). De esta forma, el diagnóstico sobre la situación de la participación de niños, niñas y adolescentes tiene un punto de partida impreciso, fundado más bien en experiencias específicas y en impresiones casuísticas influidas por la visión de participación que se tenga lo que limita la capacidad de profundizar en los aciertos y las barreras de modo de desarrollar mejores respuestas públicas al ejercicio de este derecho.

Desde otro ángulo, en lo que refiere a la formación, es relevante señalar que la ciudadanía se forja en un proceso, ético, político que tiene mucho que ver con la formación de la inteligencia emocional y social, que no se trabaja en el sistema educativo colombiano. No se resuelven las llamadas “competencias comunicativas”, sin trabajar la inteligencia emocional. Así mismo, el sentimiento de temor y amenaza que afectan a la niñez y adolescencia producto de las condiciones de conflicto provoca también el miedo a expresarse y falta de sentimiento del propio valor, condiciones que están a la base de cualquier posibilidad de participación.

Por otra parte, y dada la complejidad del fenómeno de la participación, se ha tendido a centrar la oferta programática en el establecimiento de mecanismos consultivos, que son más un medio que un objetivo en sí mismo. En este marco, si bien el propio Comité de los Derechos de la Niñez de la ONU reconoce los beneficios de que “sea cada vez mayor el número de parlamentos locales de jóvenes, consejos municipales de niños y consultas especiales en que los niños pueden expresar su opinión en los procesos de adopción de

decisiones,” también anota que “esas estructuras de participación representativa oficial en el gobierno local deben ser solamente una de las muchas formas de aplicar el artículo 12 en el plano local, por cuanto sólo permiten que un número relativamente reducido de niños participe en las comunidades locales.” (NACIONES UNIDAS, 2009b). Es el caso de las acciones y mecanismos que se implementan a nivel departamental donde se reconoce que estos espacios de participación son limitados en tanto centralizan las convocatorias en las cabeceras municipales o departamentales, olvidando los lugares más apartados o de difícil acceso; además de excluir casi por completo poblaciones indígenas, afrodescendientes, discapacitados e inclusive procesos autónomos infantiles y juveniles en las comunidades (HECHOS Y DERECHOS, 2008). Del mismo modo, las y los participantes de estas instancias no tienen claridad sobre el sentido de su participación y la capacidad de incidencia en las decisiones públicas que les afectan.

Junto con ello, en general los programas que promueven o canalizan la participación de niños, niñas y adolescentes cuentan con bajos presupuestos; por ejemplo, de acuerdo a la información disponible, el presupuesto 2010 del programa Clubes Juveniles representa el 0,8% del total del presupuesto del ICBF.

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño señala: “para que la participación sea efectiva y genuina es necesario que se entienda como un proceso, y no como un acontecimiento singular y aislado”; la participación debe trascender hitos específicos como cumbres, eventos o consejos de políticas. En este sentido, se reconocen en la actualidad algunos casos de consultas dirigidas al diseño de políticas y algunas experiencias en relación a ejercicios participativos de evaluación. No obstante, se ha recogido escasa evidencia de participación en la implementación, con delegación de responsabilidades en los niños, niñas y adolescentes y efectivamente con continuidad como lo recomienda el Comité.

Las dificultades para garantizar el registro civil de niños y niñas indígenas y afrodescendientes se vinculan con los distintos factores que producen la situación de discriminación que habitualmente viven. Es así como tienen problemas de accesibilidad, ya que cuentan con menos infraestructura y servicios de conectividad, así como dificultades del conflicto armado incide en aislamiento geográfico y obstáculos técnicos, logísticos y de seguridad para el desplazamiento a los centros que cuentan con el servicio de registro o para el desplazamiento de las y los funcionarios a las comunidades; los servicios públicos que les atienden están dotados con peor tecnología y condiciones que redundan en un mal servicio; disponen de escasos recursos como para poder hacer frente a los costos directos o indirectos que la gestión de la inscripción requiere, la reproducción de la falta de oportunidades cuando las y los adultos no cuentan con sus propios papeles; y también se manifiesta la discriminación cultural, ya sea por problemas de entendimiento de la lengua o por el trato vejatorio de las y los funcionarios que no comprenden o respetan el significado de los nombres y la organización de los pueblos indígenas⁸⁸.

Por otra parte, a la base de las dificultades para asegurar el ejercicio del derecho de participación de niños, niñas y adolescentes tal como lo entiende la CDN, se encuentra una cultura autoritaria y “adulto céntrica”, entendida como una categoría “que designa en nuestras sociedades una relación asimétrica y tensional de poder entre los adultos (más) y los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (menos) (AREVALO, 2012). Como es sabido, nuestras culturas son herederas de una visión que le cuesta reconocer potencialidades y capacidad de agencia en los niños, niñas y adolescentes y más bien se las y los concibe como “adultos futuros” que hoy están en condición de subordinación para que logren aprender cuáles son las normas de comportamiento esperadas.

Por otra parte, los acelerados cambios generacionales que se viven hoy, se traducen muchas veces en que los adultos se enfrentan a una carencia de referentes suficientes en su propia vida para orientar y enfrentar lo que están viviendo los niños, niñas y adolescentes.

88 Ver: Restrepo, J. (2012). Protocolo para el acceso al registro civil de niños y niñas de pueblos indígenas. Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Corporación Opción Legal, Registraduría Nacional del Estado Civil.

Posiciones sustentadas en estas carencias bloquean la búsqueda de la escucha y afirman el control adulto en la reproducción de lo que funcionó o se aprendió anteriormente. Se traduce en la inflexibilidad de las posturas adultas frente a la ineffectividad de los instrumentos psicosociales con que cuentan para relacionarse con el mundo infanto adolescente (UNICEF, 2012i).

Como consecuencia de esta situación, el Comité de los Derechos del Niño expresa su preocupación, indicando que:

- En la mayoría de las sociedades la aplicación del derecho del niño a expresar sus puntos de vista sobre la amplia gama de cuestiones que los afectan y que estas opiniones sean tenidas en cuenta, sigue siendo obstaculizada por actitudes de los adultos y barreras políticas y económicas.
- Muchas prácticas supuestamente participativas no son propiamente tales en términos de su calidad.
- La realidad de muchas escuelas y aulas refleja el autoritarismo continuo, la discriminación, la falta de respeto y la violencia; lo que torna estos ambientes como no propicios para la expresión de las opiniones de los niños, niñas y adolescentes y para tomar en cuenta sus puntos de vista.

Caminos a seguir

La participación de los niños, niñas y adolescentes en las materias que les afectan, implica un cambio cultural. El Comité sobre los Derechos del Niño, señala que los adultos necesitan preparación, conocimientos prácticos y apoyo para facilitar efectivamente la participación de los niños, niñas y adolescentes (NACIONES UNIDAS, 2009b). De esta forma, se requiere una transformación cultural posibilitada por el conocimiento y ejercicio de nuevos paradigmas, que desmorone las barreras intergeneracionales. Los nuevos paradigmas deben ser trabajados con los adultos y con la niñez y la adolescencia.

Junto a esta dimensión cultural general, es importante señalar que los propios procesos de participación y de vida democrática en la sociedad se han deteriorado y se advierte una creciente distancia entre las y los ciudadanos y sus representantes. Es así como las y los estudiantes expresan un alto nivel de desconfianza en las instituciones, incluso mayor al de otros países, como se recoge en los resultados de pruebas sobre actitudes ciudadanas aplicadas a nivel internacional (SCHULZ, 2013). Ello influye también en que, a pesar de tener una valoración favorable de la participación, desconfían -en alguna manera- de los mecanismos que se les ofrecen y de las proyecciones que puedan tener sus esfuerzos de participación (ICFES, 2012).

Colombia ha venido fortaleciendo a lo largo de los últimos años su institucionalidad para promover la garantía de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Así mismo, le ha implicado al Estado Colombiano contar con nuevos desarrollos legales y normativos para que las autoridades del orden nacional y territorial desarrollen diferentes mecanismos que promuevan la participación de los niños y jóvenes en la construcción de políticas públicas que los benefician.

Sin embargo, Colombia aún enfrenta retos importantes para crear y/o fortalecer verdaderos espacios de participación de los niños, niñas y adolescentes, con perspectivas de construcción de ciudadanía activa, con procesos claros de representación, con una medición del impacto efectivo del ejercicio de este derecho en las políticas públicas que los afectan y, especialmente en la sostenibilidad de los procesos participativos.

Es indispensable que en el proceso de fortalecimiento de la participación de niños, niñas y adolescentes, ellos cuenten con los escenarios propicios para el ejercicio participativo, las herramientas pedagógicas para el desarrollo del mismo con aplicación del enfoque diferencial, el apoyo y respeto para la libertad que el ejercicio del derecho implica y los recursos técnicos y financieros que permita procesos sostenibles. Se requiere, además, la adecuación de contenidos que les permita contar con la información necesaria para construcción de políticas basadas en la toma de decisiones informadas, y además, participar en ejercicios de

veeduría y control social, y abordar una gama de temáticas que les permita construir entornos seguros para su desarrollo integral.

El mayor reto consiste en articular los sistemas de participación que se están creando o fortaleciendo a nivel territorial, es decir, en la actualidad existen 3 grandes sistemas de participación para niños, adolescentes y jóvenes, (i) ámbito escolar, (ii) sistema Nacional de Juventudes que incluye un Subsistema de participación que involucra los consejos de juventud (Mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante institucionalidad pública de cada ente territorial), la plataformas juveniles (escenarios de encuentro, articulación y coordinación, y concertación de las juventudes, de carácter autónomo asesor y que debe existir en cada ente territorial), y asambleas juveniles, y (iii) los consejos de política social encargados de adoptar las políticas de infancia y adolescencia, con el fin de promover los derechos que les asiste a los niños, niñas y adolescentes, garantizar su realización y restablecer sus derechos.

Adicionalmente, y como parte de los desarrollos normativos en materia de asistencia, atención y reparación a víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, está culminando el proceso de diseño del protocolo para garantizar la participación de los niños víctimas en el marco del conflicto, con un énfasis territorial, que implicaría la creación de un nuevo escenario para este grupo poblacional. Si bien es cierto se debe garantizar la especialidad en los procesos de atención a las víctimas del conflicto armado interno, también lo es la necesidad de racionalizar la efectividad del Estado, particularmente en el orden territorial, para lo cual se considera oportuno la articulación en los espacios que a nivel territorial se están fortaleciendo, es decir, las mesas de participación de niños, niñas y adolescentes, denominadas en algunos casos Consejos de Infancia y Adolescencia, para que sea en esos escenarios donde se logre una participación significativa de niños, niñas y adolescentes víctimas, que permita abordar con un enfoque de derechos las necesidades más sentidas de esta población para la garantía de los derechos que le asiste a la niñez en general, y que adicionalmente se aborden las temáticas que se derivan propiamente de los hechos victimizantes de los cuales han sido víctimas los niños en el marco de la reparación integral.

D. Derecho a Protección

Marco normativo e institucional

Tabla 19
Síntesis del marco normativo de la categoría derecho a protección

Categoría	Marco normativo internacional	Marco constitucional y legal	Obligaciones específicas
Protección Ninguno maltratado, abusado o víctima del conflicto interno	Derecho a ser protegido contra los malos tratos (Art.19 CDN). Los Estados son obligados directos de la protección de los niños (Art.24 PID-CP). Los niños privados de su medio familiar tienen derecho a protección y asistencia especial del Estado (Art.20 CDN). Derecho a estar protegidos contra la explotación y abusos sexuales (Art.34 CDN). Derecho a protección especial en caso de conflicto armado (Art.38 CDN). Los niños víctimas de abandono, explotación o abuso, tortura u otros tratos degradantes, o conflictos armados, tienen derecho a su recuperación física y psicológica y reintegración social (Art.39 CDN y Art.6 Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía).	Derecho a la integridad personal (Art.18). Derecho a ser protegido contra: i) abandono físico, emocional y psicoafectivo; ii) violencia sexual y explotación sexual; iv) reclutamiento y guerras; v) secuestro, venta, trata de personas y tráfico; vi) tortura, desaparición forzada y detención arbitraria; vii) situación de vida en calle; ix) desplazamiento forzado y x) minas antipersonales (Art.20 y 41 CIA).	Existen numerosos instrumentos normativos que contienen deberes concretos para hacer efectivo el objetivo. Se destacan Art.14, 41 CIA, Art.9, 11 y 12 Ley 1146 de 2007, Art.21 Ley 1438 de 2011, PDI, 4-2, Ley 1448 de 2011, Ley 575 de 2000, Ley 1257 de 2008.
Ninguno en actividad perjudicial	Derecho a estar protegidos de las drogas ilegales y tráfico (Art.33 CDN). Ningún miembro de las fuerzas armadas menor a 18 años debe participar directamente en hostilidades (Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados). Derecho a ser protegidos contra la explotación económica y trabajos peligrosos o que le impidan ir a la escuela (Art.32 CDN). Edad mínima (Art. 5 a 7 Convenio 138 de la OIT). Protección especial a los niños contra explotación (PIDESC Art.10). Derecho a estar protegido contra las demás formas de explotación (Art.36 CDN).	Derecho de estar protegido contra: i) consumo de tabaco y sustancias psicoactivas; ii) explotación económica; iii) trabajo que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación; iv) las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT (Art. 20. 3 CIA). Derecho a la protección laboral de adolescentes autorizados a trabajar y edad mínima de 15 años (Art.35 CIA).	Se destacan: Art. 35 CDN, Art.41.29 CIA, y Ley 1448 de 2011, Ley 1329 de 2009, Ley 1453 de 2011, Sentencias T-025 de 2004 y auto 251 de 2008.

Adolescentes acusados de violar la ley penal, con su debido proceso	Los niños no serán sometidos a tratos crueles o torturas. En caso de cometer un delito no se les impondrá pena de muerte ni prisión perpetua. Solo se deben internar como último recurso y el tiempo mínimo para cumplir el castigo. No deben estar en las mismas prisiones que a población adulta (Art.37 CDN). El niño que ha sido internado por autoridades competentes, tiene derecho a una evaluación periódica del internamiento (Art.25 CDN). Cuando se acuse a un niño de haber cometido un delito tiene derecho a un debido proceso, y a medidas especiales (Art.40 CDN).	Derecho a la libertad y seguridad personal (Art.21 CIA). Derecho al debido proceso (Art.26 CIA). Derecho a la rehabilitación y resocialización (Art.19 CIA). Derechos de los adolescentes privados de la libertad (Art.188 CIA)	Se destacan: Art.139 a 182 CIA. Reglas de Beijing. Los defensores de la familia son los servidores que de forma inmediata deben proteger el interés superior del niño. Ley 906 de 2004.
---	--	---	---

Fuente: UNICEF-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2012: 478 y 479

En relación a los derechos agrupados bajo la categoría “derecho a protección”, el marco normativo adquiere un protagonismo particular ya que la inobservancia o vulneración de algunos de estos derechos (especialmente aquellos que atentan violentamente contra la integridad física y psicológica de niños, niñas y adolescentes) es considerada un delito por las leyes nacionales.

Esta dimensión delictual, incide en la manera en que se estructura la respuesta del Estado para garantizar el respeto a los mismos y asegurar su restitución en caso de haber sido vulnerados.

En el ámbito normativo, especialmente en relación a aquellas vulneraciones tipificadas como delitos, el Estado colombiano ha realizado esfuerzos relevantes por ajustar su legislación a las normas internacionales destinadas a proteger a los niños, niñas y adolescentes de tratos violentos, abusivos, degradantes o situaciones peligrosas.

Aquí se expone en primera lugar, el concepto de protección integral por ser el enfoque que ha adoptado el país para la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La protección integral⁸⁹

El enfoque de protección integral es ampliamente abordado en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), y muchos países han venido ajustando su normatividad y estructura para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma (Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2013). En este contexto, el Estado Colombiano expidió en el 2006, la Ley 1098 – Código de la Infancia y la Adolescencia (República de Colombia, Congreso de la República de Colombia, 2006), la cual logra realizar un importante tránsito desde un enfoque de atención por parte del Estado a partir de la detección de ‘situaciones irregulares’ establecidas en el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) hacia un enfoque de protección integral. La diferencia entre ambos enfoques, radica principalmente entre otros aspectos, en que el Código del Menor actuaba a partir del reconocimiento de problemáticas sociales específicas o situaciones irregulares que vivían los niños, niñas y adolescentes con el fin de que el Estado respondiera con servicios altamente focalizados.

89 Esta sección reproduce algunos contenidos del capítulo 2 del estudio apoyado por UNICEF y contratado con ECONOMETRIA Consultores, con la autoría de DEL CASTILLO, CARLOS. LEONOR ISAZA. SALOMÓN BECHARA. JHONATTAN RODRÍGUEZ (2015), titulado Costo financiero del sistema de protección de la niñez en Colombia. UNICEF. Bogotá.

El Código de Infancia y Adolescencia por lo contrario, parte del postulado central de la CDN y reconoce que todos los niños y niñas colombianos son titulares de derechos y que los mismos deben ser protegidos y garantizados integralmente (Linares & Quijano, 2005).

Es así como la Ley en su artículo séptimo, al definir la protección integral incluyó el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y por tanto, el imperativo de su garantía y cumplimiento, así como de las acciones prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. De igual manera esta ley establece que la protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones de los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)

Los sistemas nacionales de protección a la niñez o a la infancia han sido objeto de diversos estudios y de generación de línea técnica para su diseño y fortalecimiento en los países de la región. En este ámbito de estudio son varios los alcances conceptuales que se le han dado a los sistemas de protección entre los cuales encontramos relevante la propuesta por CEPAL:

Se entiende como sistema de protección integral de la infancia el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia. También se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en especial describiendo el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2013).

En este contexto, el Estado colombiano constituyó en 1979 el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)⁹⁰, como un sistema administrativo cuya misión ha sido garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes colombianos, sin importar su edad, sexo, raza y condición social. Su definición, normatividad y las competencias y responsabilidades de sus actores ha estado en constante evolución, y en su esencia responde a las definiciones, principios y doctrinas internacionales antes señaladas.

El Decreto 936 de 2013 que reglamenta el artículo 205 de la Ley 1098 redefine el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, su organización y operación de la siguiente manera: El Sistema Nacional de Bienestar Familiar es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre éstos, para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal (República de Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2013b, pág. 26).

El Sistema tiene además, unos componentes o líneas de acción que buscan orientar sus distintos ámbitos de operación:

- Planeación, seguimiento y evaluación: procesos que deben adelantar los distintos agentes del Sistema con el fin de ordenar su estructura operativa y articulación para garantizar su oportuno funcionamiento en los distintos ámbitos de aplicación.

⁹⁰ La Ley 7 de 1979 crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y le otorga las funciones de coordinación al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La definición, alcance y estructura ha sido modificada a lo largo de los años a través de distintas normas, siendo la más actualizada el Decreto 936 de 2013 que reglamenta el artículo 205 de la Ley 1098 y redefine el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, su organización y operación.

- Políticas públicas y normatividad: procesos que comprenden la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en el nivel nacional, departamental y municipal orientadas a la protección integral de niños, niñas y adolescentes. De igual manera este componente incluye los procesos relacionados con el desarrollo y divulgación de la normatividad requerida para la oportuna implementación de dichas políticas en todos los ámbitos de aplicación.
- Fortalecimiento técnico: procesos encaminados al fortalecimiento de la estructura operativa del Sistema en sus distintos ámbitos e instancias y a la generación de capacidades del talento humano de los agentes que lo componen con el fin de que los mismos cuenten con herramientas técnicas, jurídicas y conceptuales necesarias para la planeación, implementación y seguimiento de políticas y programas orientados a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.
- Comunicación, participación y movilización social: Tiene como propósito el fomento del ejercicio de movilización, participación y control social en torno a las políticas públicas de infancia y adolescencia en el ámbito nacional, departamental y municipal. Este componente no solo va orientado a la sociedad civil, sino también a las familias como actores corresponsables en la garantía de la protección integral de los niños y niñas.
- Financiamiento: Son las acciones dirigidas a incidir sobre las fuentes y esquemas de financiación y asignación de gasto público en el ámbito nacional, departamental y municipal requerido para la implementación de políticas públicas, planes y programas orientados a la garantía de la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

La importancia del gasto público que realiza un Estado se materializa en la ejecución de políticas públicas dirigidas a garantizar de los derechos para toda la población, encaminadas además a atender las necesidades propias de cada grupo poblacional como es el caso de la primera infancia.

Arquitectura institucional para restablecimiento de derechos

El Código de Infancia y Adolescencia define en su artículo 50 el restablecimiento de derechos como “la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados”. En este marco normativo, es el ICBF el responsable de definir el modelo de restablecimiento con sus respectivos procesos administrativos, rutas y actuaciones. El proceso de restablecimiento se da cuando se presentan tres tipos de situaciones: (1) La inobservancia, que se presenta en los casos de incumplimiento, omisión o negación de un servicio que garantiza el o los derechos, (2) La amenaza, que configura en las situaciones de riesgo o peligro para el ejercicio del derecho y (3) La vulneración, que se presenta cuando ya se configura una acción que impide el ejercicio efectivo de los derechos.

De acuerdo con los lineamientos técnico-administrativos emitidos por el ICBF, estas situaciones usualmente derivan en la apertura de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) por parte de la autoridad administrativa competente (Defensor de Familia, o Comisario de Familia o Inspector de Policía o Autoridad Tradicional), quien a su vez ordena al ICBF o a la entidad territorial, brindar la oferta de servicios pertinentes para la dar respuesta a la vulneración de derechos. Además, si la acción del victimario contra el niño, niña o adolescente está configurada como delito, se inicia un proceso judicial. La figura 2 muestra una síntesis de este proceso, que será descrito ampliamente en los siguientes apartados.

Autoridades administrativas

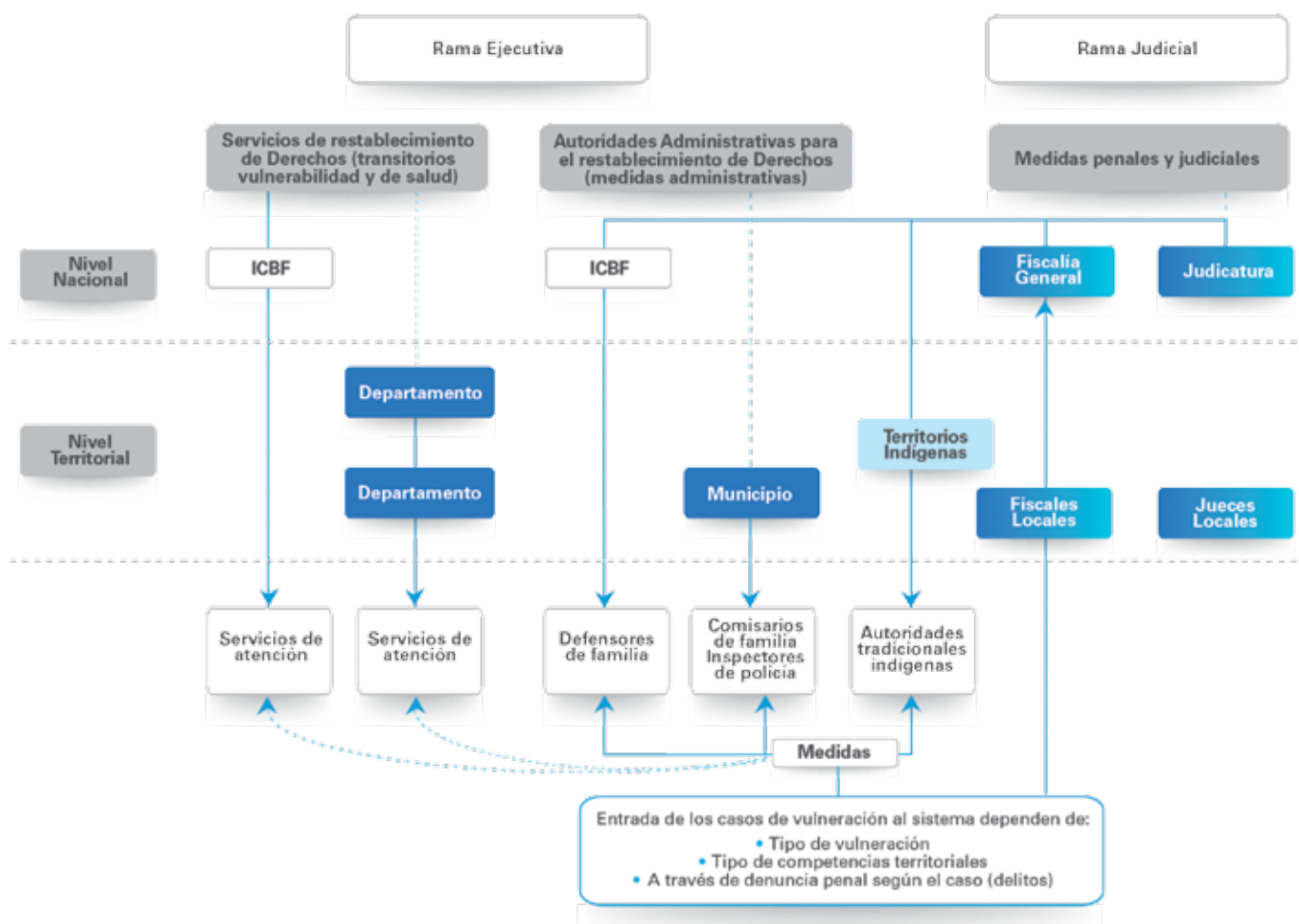
De acuerdo con la Ley 1098 de 2006, las defensorías de familia, dependientes del ICBF, están encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes (artículo 79). Las comisarías de familia, dependiente del municipio, tienen como misión prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las de más establecidas por la ley (Artículo 83) y dentro de sus funciones tiene la de “adoptar medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito” (Numeral 8 del artículo 86).

Además es quien asume el proceso cuando en el municipio no existe defensor de familia. El inspector de policía, dependiente del municipio, actúa cuando no existen en el municipio las otras dos instancias (Artículo 98). No obstante lo anterior, “la declaratoria de adoptabilidad del niño, niña o adolescente corresponde exclusivamente al defensor de familia” (Artículo 98).

Adicionalmente, las Autoridades Tradicionales Indígenas están reconocidas por la Ley y tienen competencia sobre el proceso de restablecimiento de derechos de los niños y niñas pertenecientes a pueblos indígenas.

Las defensorías de familia deben contar con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista. Un equipo similar lo deben tener las comisarias de familia que debe tener como mínimo psicólogo, trabajador social, médico y secretario en los municipios de mediana y mayor densidad de población (Artículos 79 y 84).

Figure 1
Estructura administrativa del sistema de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes





©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V.Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

Las defensorías de familia son dependencias del ICBF mientras que las comisarías y las inspecciones de policía son entidades distritales, municipales o intermunicipales⁹¹. Puede haber comisarías intermunicipales para municipios de baja densidad poblacional y los departamentos en cumplimiento de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, deberán apoyar en estos municipios la creación, implementación y funcionamiento de las Comisarías de Familia (República de Colombia, Presidencia de la República, 2007).

Ruta de atención para el restablecimiento de los derechos

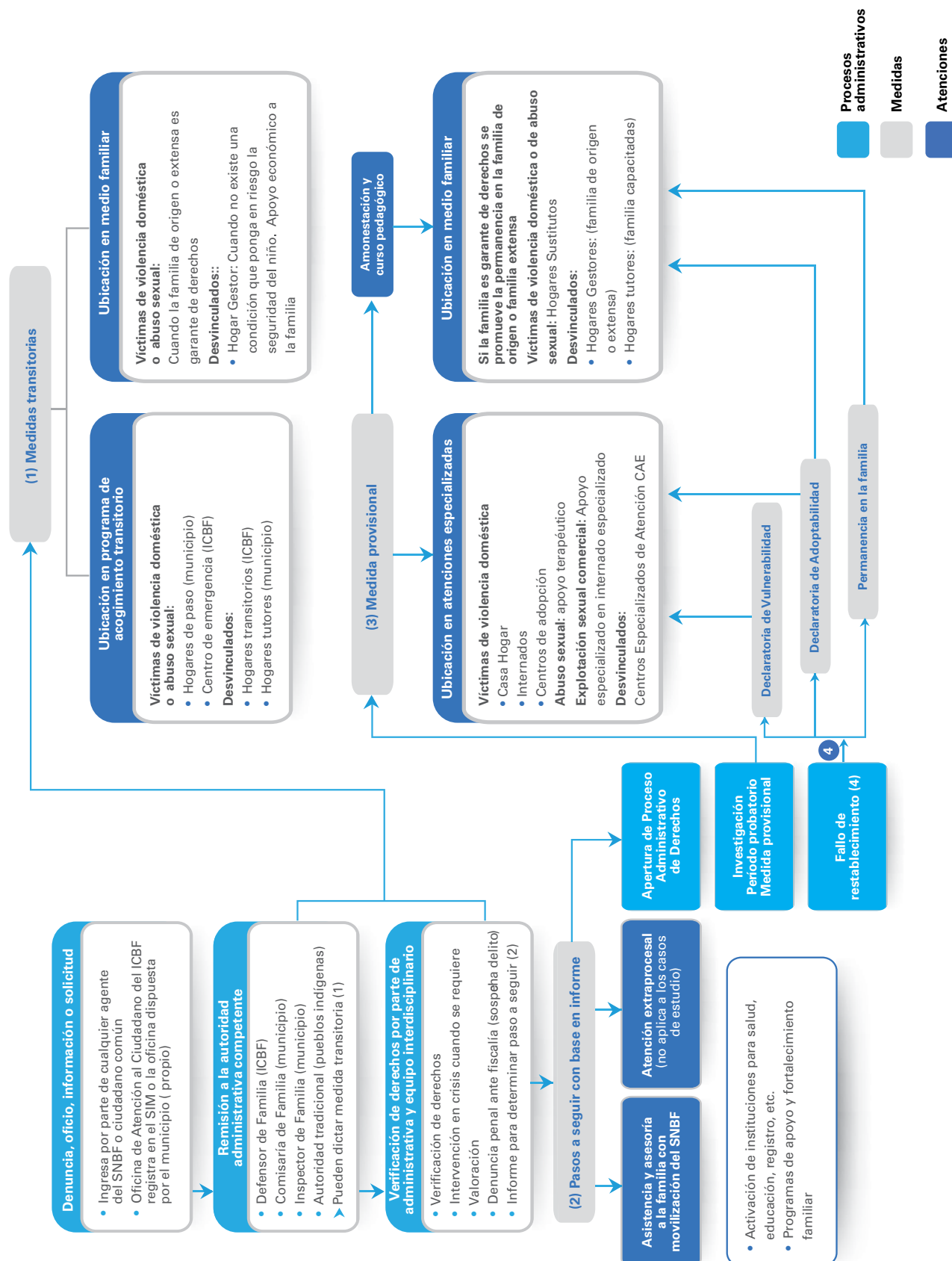
Para restablecer los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes la Ley 1098 ha establecido los procesos y procedimientos generales y el ICBF los específicos para su entidad (República de Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2010a). Este proceso tiene dos componentes paralelos: uno administrativo y otro de atención al niño, niña o adolescente. Además, en los casos en que la vulneración implique un delito⁹², se lleva a cabo un proceso penal a través de la Fiscalía General de la Nación.

El proceso que ilustra en la Figura de abajo, tiene cinco fases: 1. Ingreso; 2. Apertura de la investigación; 3. Periodo probatorio; 4. Fallo de restablecimiento; 5. Seguimiento (República de Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2010a).

91 Según el artículo 1° del Decreto 4840 de 2007: “a partir de la vigencia fiscal 2008, los distritos y municipios deberán incorporar en el Plan Operativo Anual de Inversiones y en el presupuesto de la entidad territorial, un rubro que asegure el desarrollo del objeto misional de la Comisaría de Familia” (República de Colombia, Presidencia de la República, 2007)

92 En los casos de ESCNNA y reclutamiento y utilización de los niños, siempre se configura un delito cometido por el ofensor. En los casos de violencia doméstica contra los niños, niñas y adolescentes puede configurarse o no. Lina María Bermudez(se había sugerido quitar los nombre) de la Fiscalía general de la nación explica que este tema es muy complejo porque en muchas ocasiones hay intereses internos dentro de las familias que denuncian maltrato sin que este exista para lograr beneficios de otro tipo como venganzas contra el cónyuge, quitar el niño al cuidador principal, entre otras. También puede suceder que en la familia se utilicen los castigos físicos o el grito, lo cual efectivamente vulnera los derechos, pero con apoyo a la familia este estilo de crianza puede modificarse, sin que necesariamente deba llevarse un proceso penal

Figure 2
El proceso de restablecimiento de derechos para tres casos indicativos



Indicadores más importantes

Las situaciones violentas a las que puede estar sometido un niño, niña y adolescente son múltiples, y abarcan el maltrato físico y psicológico en el entorno más cercano (hogar, escuela), el abandono, las agresiones sexuales, los desplazamientos forzados, la trata de personas, el secuestro, así como los resultados de vivir en un contexto marcado por la violencia política y delictual, pudiendo ser víctima de homicidios o lesiones, la detonación de minas antipersonal o el reclutamiento por parte de grupos armados o daños provocados por el abuso de sustancias psicoactivas. El conflicto armado interno, sumado a la producción y el tráfico de drogas, así como otras actividades delictivas, presenta, en Colombia, un escenario que cruza y complejiza otras situaciones de violencia que viven los niños, niñas y adolescentes en el contexto doméstico o en el entorno más cercano. En especial la violencia sexual hacia las mujeres, adolescentes y niñas, se identifica como una práctica frecuente entre grupos de hombres ligados a actividades ilegales (ECPAT International, 2013).

Si bien, como se desprende de lo anterior, los contextos de violencia estructural pueden afectar a niños, niñas y adolescentes de distintas y múltiples maneras, se han identificado énfasis que puede adquirir en relación a la edad así como otros factores: pobreza, inequidad, privaciones, conflictos, desplazamiento, oferta institucional en materia de protección, entre otras, que deben ser consideradas para analizar los niveles de vulnerabilidad de los distintos grupos (OBSERVATORIO DEL BIENESTAR DE LA NIÑEZ, 2013).

Tabla 20

Expresiones de la violencia entre los niños, niñas y adolescentes según grupos de edad
Grupo de edad Expresiones de la violencia

Grupo de edad	Expresiones de la violencia
0 a 3 años	Abandono a partir de un embarazo no deseado, la negligencia o el maltrato físico y emocional; lo que se agrava en niños con discapacidad.
3 a 5 años	Junto a lo anterior se presenta una mayor frecuencia de accidentes y no participación en actividades educativas.
6 a 14 años	Junto a lo anterior hay mayor riesgo de deserción escolar, carencia de afectividad y VIF. Incorporación contra su voluntad a los grupos al margen de la ley.
14 a 18 años	Conductas desadaptativas que pueden colocarlos/as en condición de infractores de la ley o en víctimas de lesiones personales; consumo de sustancias psicoactivas, tabaco y alcohol.

Fuente: Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI

Maltrato infantil y adolescente en el contexto de violencia intrafamiliar

De acuerdo al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el maltrato infantil en el marco de la violencia intrafamiliar comprende “toda acción u omisión que entorpece el desarrollo integral (físico, mental o emocional), de persona menor de 18 años, causada de forma voluntaria por parte de los padres o adultos responsables, o cualquier otra persona con quien tenga relación de subordinación produciendo lesión con o sin discapacidad. Incluye padre, madre, hermano, abuelo, padrastro, madrastra, tío, primo, cuñado, suegro, profesor, encargado del niño, niña o adolescente, cuidador, empleador y otros familiares civiles o consanguíneos” (INMLCF, 2012).

De todas las situaciones de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, el maltrato infantil es una de las que cuenta con registros más sistemáticos pese a todas las dificultades que se observan y señalan más adelante. Considerando que la mayor parte de esas cifras provienen de las denuncias, se puede considerar en relación a esta vulneración, que se ha logrado mayor conciencia en la ciudadanía respecto a la necesidad de protección. Sin embargo, el hecho de que suceda al interior de la familia, y que esté naturalizado por normas culturales que lo asocian con medidas punitivas de carácter educativo, sigue manteniendo esta práctica como una vulneración que muestra sub-registro y que permanece, en gran medida, silenciada (OBSERVATORIO DEL BIENESTAR DE LA NIÑEZ, 2013).

Así mismo, se debe considerar otra dimensión del daño -aún más invisibilizada- que afecta a los niños, niñas y adolescentes que son testigos de la violencia hacia otros familiares (Ministerio de Protección Social, 2006).

Es importante tener en cuenta además que en algunos casos se produce un cruce de información, ya que algunos registros incluyen la categoría abuso sexual como forma de maltrato, mientras que otras fuentes las diferencian.

Pese a la inconsistencia de las cifras anuales de casos de maltrato infantil, por diversidad de fuentes y criterios de registro, se pueden destacar ciertas características para comprender el alcance de esta forma de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes:

Tendencia al aumento: La tasa de maltrato infantil para menores de 18 años fue de 87.61 el año 2010 y si bien este indicador se mantiene respecto del año 2009, empeora respecto del año 2005 en que presenta una tasa de 64.08⁹³. A nivel territorial, las tasas más altas se registraron el año 2010 en Bogotá (171.29), Casanare (181.14), Cundinamarca (227) y San Andrés (163.69), mientras que las más bajas corresponden a Chocó (12.96), Córdoba (13.3) y La Guajira (24.01). Asimismo, el porcentaje de denuncias por maltrato infantil respecto del total de denuncias por violencia intrafamiliar se ha mantenido constante desde el año 2005 (16.16) al 2011 (15.83). Las mayores concentraciones para este último año se dieron en Guaviare (39.66%), Putumayo (28.65%) y Cundinamarca (21.83%); mientras que las menores corresponden a Chocó (7.01%), Córdoba (9.01%) y Nariño (9.98%). Por su parte, la cantidad de casos investigándose por presunto delito de maltrato infantil a menores de 18 años se ha mantenido desde el año 2005 (12. 518) al año 2012 (12.161). Importa destacar que pese al nivel de subregistro y disparidad de cifras, de todas las manifestaciones de violencia contra los niños, niñas y adolescentes que mencionan diversas instituciones, el maltrato intrafamiliar es aquella que pareciera recibir mayor atención por parte de las autoridades locales, si se tiene en cuenta que es uno de los temas de protección más informados por las gobernaciones⁹⁴.

Afecta de manera similar a los niños y las niñas en la primera infancia y diferenciadamente en la adolescencia: Si bien las fuentes consultadas coinciden en identificar a las niñas como las principales víctimas de maltrato infantil, esta prevalencia no es tan evidente como en los casos de agresiones sexuales o como en la violencia intrafamiliar en contexto adulto. De hecho, de los 50 homicidios de niños, niñas y adolescentes en el contexto de violencia intrafamiliar registrados por el INMLCF en el año 2012, 24 de las víctimas son varones y 26 mujeres, mientras que en el caso de los adultos la diferencia es 24 muertes de hombres versus 138 de mujeres (INMLCF, 2012). Así mismo un 46.55% de los casos de maltrato infantil investigándose el año 2012, corresponde a niños y un 53.45% a niñas⁹⁵.

Sin embargo, importa tener en cuenta que muchas adolescentes viven el maltrato intrafamiliar en contexto de pareja, y que, según datos de ENDS del 2010, del número de mujeres que sienten que sus parejas ejercen control sobre ellas, el 65,3% tienen entre los 15 y 19 años.

Prevalencia por ciclo vital: La desagregación de datos por edad de la víctima resulta especialmente relevante. Si bien las cifras muestran ciertas inconsistencias según la fuente, el 20% de los casos registrados por el INMLCF en el año 2012 corresponde a la primera infancia (de 0 a 5 años), el 30% al segmento de niños y niñas entre 6 y 11 y el 50% a adolescentes a partir de 12 años. La adolescencia aparece como el tramo vital de mayor incidencia, sin embargo, el 20% de la primera infancia resulta preocupante porque, como señala Pinheiro (NACIONES UNIDAS, 2006), los riesgos de muerte son mayores, cuanto más pequeño sea el niño o la niña. Es importante, por lo tanto, orientar medidas especiales para la protección de este ciclo vital.

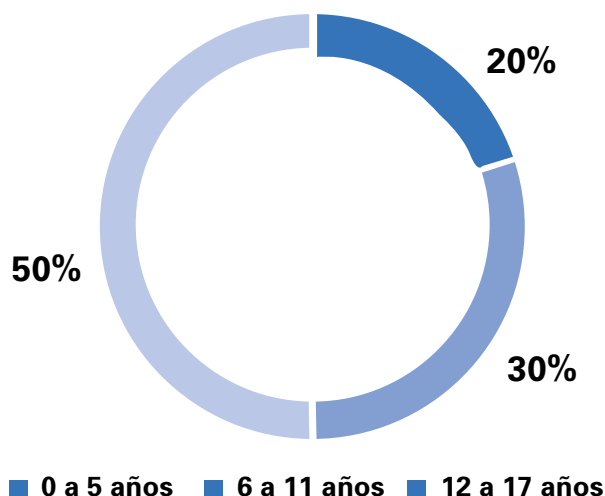
93 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Comisarías de Familia, Fiscalía. Base de datos elaborada para el presente SITAN. La tasa expresa el número de casos por 100.000 menores de 18 años

94 En el 2012, en el marco de los informes de rendición en relación con la Estrategia Hechos y Derechos, el 12,1% de las gobernaciones informaron sobre maltrato, mientras que solo 6,1% sobre trabajo infantil y el 1% sobre abuso sexual (SCOPETTA, 2012: 76-77)

95 Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (ver Anexos estadísticos).

Gráfico 17

Número de valoraciones médico legales por presunto delito de maltrato infantil según ciclo de vida - 2012



Fuente: Cálculos del Observatorio del Bienestar de la Niñez. (2013).

Caracterización del maltrato infantil en Colombia: Una aproximación en cifras. Boletín N° 7. Pág 7

Relación cercana con el agresor: Cifras del año 2006 (ICBF, 2006) demuestran que, efectivamente, se trata de un delito que se produce en el entorno más cercano del niño, niña o adolescente. Según el mencionado informe, el padre comete agresión en mayor proporción que la madre, seguido del padrastro y otras personas, incluyendo el cuidador y otros familiares. Sin embargo, el Observatorio del Bienestar de la Niñez, utilizando cifras del Instituto Nacional de Salud (INS), identifica como principal agresor a la madre, con un porcentaje del 45,4% de los casos, seguida por el padre con un 18,9% (OBSERVATORIO DEL BIENESTAR DE LA NIÑEZ, 2013)

Violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes

De acuerdo a la definición adoptada por el Observatorio del Bienestar de la Niñez, se considera violencia sexual hacia la niñez: “Toda acción en que al niño o la niña se le obligue, induzca o presione a tener contacto físico o verbal de tipo sexual o a realizar o presenciar prácticas sexuales (con o sin penetración) no deseadas, o no acordes con su proceso de desarrollo sexual, social y afectivo o con sus condiciones físicas o mentales, se considera como delito y abuso sexual (Observatorio, 2013). Entendiendo la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes en un sentido amplio, y acorde a la definición adoptada por el estudio de violencia contra la infancia del 2006 (Naciones Unidas, 2006), se incluirá en esta categoría el abuso sexual y la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes en sus cuatro manifestaciones, a saber: comercio sexual, utilización en pornografía, explotación sexual asociada a viajes y trata con fines de explotación sexual⁹⁶. Un problema es que las cifras sobre esta vulneración provenientes del INMLCF (2012) no diferencian los fenómenos.

96 El Ministerio de Protección Social entiende por explotación; “el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación”. En este marco el consentimiento de la víctima no exime de responsabilidad penal (MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, 2006. pág. 233).

Así, para el año 2013, esta institución informa de 20.739 presuntas víctimas de algún delito sexual, de las cuales el 84,4% son mujeres, el 15,6% hombres y un 86,3% eran menores de 18 años. Sin embargo, un estudio reciente del ICBF (2013b) permite acercarse a la especificidad del fenómeno de la explotación sexual comercial, registrando 2.134 casos que ingresaron al PARD como víctimas de esta vulneración en el periodo de enero del 2011 a septiembre del 2013, constituyendo el 1,94% de todos los casos ingresados a este sistema. Algunos aspectos que resulta interesante relevar de la información con la que se cuenta sobre violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes son los siguientes:

Violencia sexual afecta mayoritariamente a mujeres adolescentes: La diferencia por sexo es evidente, tanto en las cifras que engloban distintas formas de violencia sexual, como en aquellas referidas específicamente a la explotación sexual comercial. Del registro del INMLCF se desprende que el 83% de los casos corresponde a niñas y el 17% a niños (INMLCF, 2012). Asimismo, el registro del ICBF de causas ingresadas al PARD por explotación sexual afirma esta diferencia, con 1799 casos de mujeres y 335 de hombres. En cuanto al grupo etario, según el INMLCF, los adolescentes entre 12 y 17 (54,99%) años son los más representados, seguidos de los/as niños/as entre 6 y 11 años (30,3%) y de la primera infancia, de 0 a 5 años (14,66)⁹⁷. En el caso de las mujeres, el periodo etario que prevalece es la adolescencia (1.060 casos), seguida por el periodo entre 6 y 11 (501 casos) y con 237 casos entre 0 y 5, mientras que en el caso de los hombres, la mayor concentración se ubica en el periodo de 6-11 años con 147 casos, muy seguido de la adolescencia con 113 casos y con 75 casos que corresponden a la primera infancia (ICBF, 2013b). Otro dato relevante que ha sido señalado por el estudio sobre la explotación sexual es la desagregación del número de casos ingresados al PARD por pertenencia a un grupo étnico.

Así, el 10,68% de los niños, niñas y adolescentes ingresados (228 casos) son indígenas, el 0,7% (15 ingresos) de ascendencia afro, el 0,05% (1 caso), origen raizal. El 73,2% no pertenece a un grupo étnico específico y 15,3% no registra información. Con respecto a la población indígena y afro, sin embargo, importa destacar que algunas agresiones sexuales no están consideradas como formas de violencia por género que afectan a niñas y adolescentes como, por ejemplo, la mutilación genital femenina o ablación. Se indica que esta práctica es llevada a cabo por la comunidad indígena Embera Chamí, ubicada en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, en el departamento de Risaralda. No obstante, también se ha identificado en otras 16 regiones donde esta etnia se encuentra presente, como también por otras comunidades indígenas⁹⁸.

Incremento de casos: El incremento de denuncias por violencia sexual hacia los niños, niñas y adolescentes es elocuente entre los años 2005 y 2012, con un registro de 2.969 para el primero y de 14.244 para el segundo. Así mismo, si se compara el número de peritajes por presunto delito sexual realizados el año 2005 (13.847) y los practicados el año 2011 (19.617), el incremento es de un 29,4%. De los peritajes practicados a niñas y niños de 5 años o menos, 75% corresponden a niñas y el 25% a niños y entre los practicados a adolescentes, 90% mujeres y 10% hombres. Para este grupo, el incremento de casos es de 47% (ICBF y otros, 2012).

En relación a la explotación sexual comercial, entre el 2011 y el 2012 se registra un notable incremento (crecimiento porcentual del 921,7%). Los autores de la investigación del ICBF explican este aumento por la incorporación explícita de la categoría “explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes” al sistema administrativo (ICBF, 2013b). La capacidad de las instituciones de detectar y especificar esta vulneración es, por tanto, clave a tener en cuenta para analizar los datos. En cuanto a prevalencia regional Cundinamarca tiene el registro más alto con 18,03% de los casos, concentrados en la ciudad de Bogotá. Le sigue, con bastante distancia, Córdoba con el 10,96%, Valle de Cauca y Atlántico con el 9,37%, Boyacá con 7,07% y Chocó con 5,53%.

97 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Cálculos del Observatorio del Bienestar de la Niñez. Datos consolidados desde 2011 hasta el 30 de septiembre de 2013. Base de datos elaborada para el presente SITAN.

98 Ver en: http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Prensa1/AvancesContraAblacion_251113.pdf

Otras formas de agresión hacia los niños, niñas y adolescentes

La dimensión y multiplicidad de formas que puede adquirir la violencia contra la niñez en Colombia queda en evidencia al revisar las cifras registradas por el INMLCF de personas menores de 18 años que han sido víctima de lesiones interpersonales u homicidios. Así, bajo el ítem de lesiones interpersonales por violencia común⁹⁹, se registraron 15.392 casos de adolescentes entre 15 y 17 años. Las mayores tasas de niños, niñas y adolescentes lesionados en eventos relacionados con violencia común en el año 2012, se presentaron -en términos absolutos- en los departamentos de San Andrés (277 casos), Amazonas (175 casos) y la ciudad de Bogotá (173 casos), en ese orden, no obstante se debe tomar en cuenta la población total de niños, niñas y adolescentes en esos departamentos para afinar el análisis ya que la proporción de población entre departamentos es muy desigual. Dicho año, se registraron además 16.554 homicidios, de los cuales 1.304 fueron contra niñas, niños y adolescentes (INMLCF, 2012).

El abandono o la negligencia de parte de las figuras protectoras es otra forma de agresión hacia los niños, niñas y adolescentes. Si bien no existen datos que den cuenta específicamente del abandono como causal de desprotección, esta vulneración suele tener distintas formas y estar a la base de otras vulneraciones más visibles como los niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Si bien algunos de estos niños y niñas viven con sus familias en la calle, la gran mayoría llegan a esa situación por historias de vida marcadas por la desprotección y el abandono ya sea físico o emocional. Por otra parte, la situación de calle es, en sí misma, una forma de violencia frente a la cual se le debe brindar a la infancia la mayor protección posible. Las cifras que existen respecto a la cantidad de niños, niñas y adolescentes en calle en Colombia son estimativas. Un estudio del ICBF realizado en el año 2006 registra 4.450 casos para 16 ciudades del país, siendo el 80% hombres y el 20% mujeres. El rango etario de mayor prevalencia es la adolescencia, entre 12 y 17 años (el 72%). Sin embargo, resulta preocupante la cifra de 45 niños/as menores de 7 años (9%). Las ciudades de mayor concentración fueron Bogotá (con un 42,4% del total de los censados), seguida por Medellín, con un 18,8% y Cali, con un 8,9% (ICBF, 2006).

Niñez involucrada en trabajos y actividades peligrosas

El ICBF reconoce los riesgos que el trabajo infantil puede provocar en los niños, niñas y adolescentes, según las actividades que involucren, las condiciones laborales, el tipo de remuneraciones (o la ausencia de ellas) y el maltrato al que pueden ser sometidos. Sin embargo, sostiene también que la mayoría de los trabajos que desempeñan los niños, niñas y adolescentes en Colombia pueden significar un riesgo por el contexto general de violencia y vulnerabilidad (ICBF y otros, 2011). La edad mínima para acceder a un trabajo que no sea riesgoso son los 15 años, vía permiso.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil¹⁰⁰, el porcentaje de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que en ese momento estaban trabajando en actividades para el mercado o propias del hogar por más de 15 horas era del 15,4%. La cifra es similar a las mediciones realizadas desde 2005, con una baja para el año 2007 (1.548.826 casos). El grupo adolescentes entre 12 y 17 años representa el 88% de los niños, niñas y adolescentes que trabajaban (2011), un 11,7% corresponde a niños y niñas entre 10 y 11 años y el 7,5% a quienes tenían entre 5 y 9 años.

La misma fuente indica que los niños, niñas y adolescentes que trabajaron en oficios en el propio hogar por 15 horas y más fueron 328.333 para el año 2011, lo que arroja una disminución respecto de las mediciones de los años 2005 a 2009 para esta categoría. Para el 2011, las mujeres estaban representadas con el 76,7 % y los hombres con el 23,2%. Para

99 Según la definición del INMLCF, este término se refiere a todo evento que genere lesiones a personas menores de 18 años, situaciones en las que víctima y victimario pueden o no conocerse, y que ocurren generalmente fuera del hogar. (INMLCF, 2012).

100 Encuesta Nacional de Trabajo Infantil – ENTI, DANE, 2011.

el año 2011, la tasa de trabajo infantil entre los 5 y 17 años de edad fuera del hogar fue 13¹⁰¹, mientras que la tasa de niños, niñas y adolescentes en igual rango de edad que trabajaban al mismo año en una actividad remunerada o no, fuera del hogar, pero incluyendo actividades por 15 horas o más dentro del propio hogar fue de 15.4, no lográndose identificar desagregación por área geográfica.

La trata de personas con fines de explotación laboral aparece claramente como un riesgo extremo que afecta también a la niñez. Colombia ha sido identificada como país de origen, sin embargo existe un enorme desconocimiento acerca de estimaciones de cifras y las dinámicas de la misma, siendo un crimen extremadamente difícil de identificar y abordar. Algunos registros –muy escasos- de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata entregados por el ICBF correspondientes a los años 2005 – 2007 señalan que, de 30 víctimas registradas, 27 sufrieron la trata con fines de explotación laboral y solo 2 con fines de explotación sexual (UNODC, 2009: 160).

Consumo de sustancias psicoactivas

Las cifras en esta materia corresponden al año 2008 y proceden del Estudio Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas de la Dirección Nacional de Estupeficientes (DNE), no identificándose desagregación departamental. En el consumo de alcohol los/as adolescentes entre 12 y 17 años representaban un mayor porcentaje que en el consumo de tabaco, respecto del total de la población que consumía estas sustancias. Para el consumo de alcohol fue de un 9% (619.562) y 5.6% para tabaco (187.822). El grupo adolescentes representaba el 8.1% de las personas con consumo de alcohol perjudicial o de riesgo. Prácticamente no hay diferencia entre mujeres y hombres en la edad de inicio de consumo de cualquier sustancia. Asimismo, el porcentaje de prevalencia de consumo de cualquier sustancia ilícita fue en el 2008 de 3.4% (108.764) del grupo de 12 a 17 años respecto del total de la población. En el contexto de violencia e inseguridad de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad como niños, niñas y adolescentes en calle, en explotación sexual o víctimas de trata, este consumo se torna especialmente peligroso y es fundamental emprender acciones focalizadas para prevenirlo y evitarlo desde un enfoque de salud pública y de inclusión.

Niñez y adolescencia en conflicto con la ley

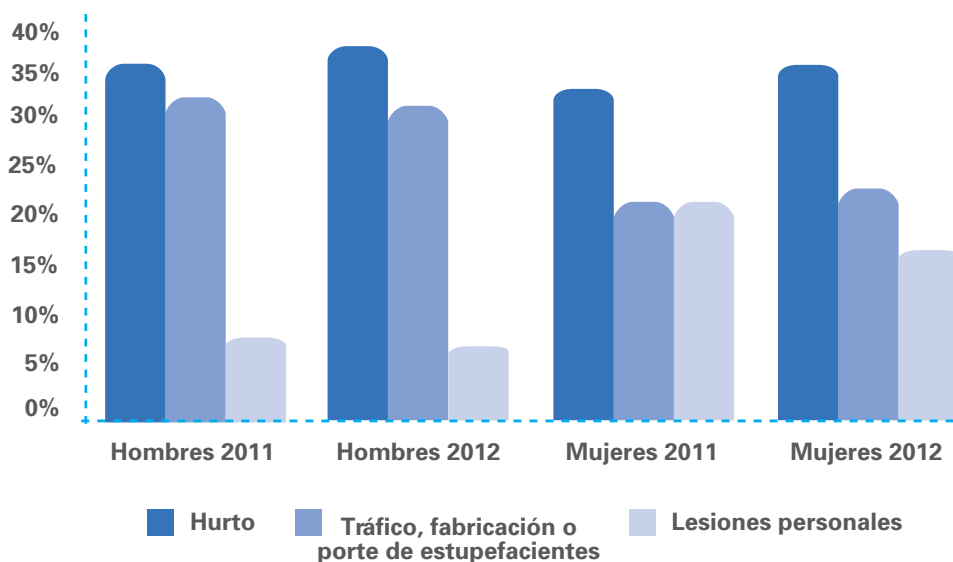
En 2011, el número de ingresos de adolescentes de esta edad vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) fue de 27.309, correspondiendo al (0,38%) de la población total de jóvenes de esta edad. Tomando como período de referencia el 2010, año en que se implementó el SRPA en todo el país, hasta el 2012, agregado hasta septiembre de cada año, se observa una tasa de crecimiento de 29,4% en el número de ingresos de adolescentes. La proporción de hombres sancionados en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes corresponde al 88,8%, frente al 11,2% de adolescentes mujeres (OBSERVATORIO DE BIENESTAR DE LA NIÑEZ, 2012).

Desde un punto de vista territorial, hasta el mes de septiembre de 2012, los Distritos Judiciales que reportaron el mayor número de ingresos de adolescentes al SRPA, fueron Bogotá (25%), seguido por Medellín (11,6%), Bucaramanga (6,8%) y Pereira (5,2%) (OBSERVATORIO DE BIENESTAR DE LA NIÑEZ, 2012).

Los tres delitos de mayor incidencia de adolescentes vinculados al SRPA se pueden advertir en el siguiente gráfico:

101 TTI por 1000 niños y niñas.

Gráfico 18
Incidencia de delitos vinculados al SRPA según sexo (2011-2012)



Fuente: Observatorio de Bienestar de la niñez (2012)

La tasa de crecimiento en el número de ingresos relativos a la medida de aseguramiento de internamiento preventivo fue del 20% de 2010 a 2011 y del 29,9% de 2011 a 2012. La tendencia ascendente se observa también en la imposición de la sanción privativa de la libertad en Centros de Atención Especializado. Crece 11,3% de 2010 a 2011 y 16,5% de 2011 a 2012 (OBSERVATORIO DE BIENESTAR DE LA NIÑEZ, 2012). De este modo se va en contravía de lo que se ha planteado en estándares internacionales y en el propio Código de Infancia y Adolescencia, en el sentido que no se utiliza la privación de libertad como excepción y por el menor tiempo posible. Es preciso promover sanciones alternativas a la privación de libertad.

Como señala el Documento CONPES 3629 (2009), el SRPA acoge la tendencia mundial hacia la utilización de un enfoque de justicia restaurativa. En ese sentido, se interesa en la conducta punible y sus consecuencias, antes que en el delito y la pena. Persigue que el adolescente tome consciencia de su conducta e implicaciones para su proyecto de vida, el de su víctima, comunidad y la sociedad, en general. Por ende, promueve acciones restauradoras y pedagógicas que permitan su proceso de formación. Su proceso judicial va de la mano con el proceso de restablecimiento y protección de los derechos, tanto del adolescente como de la víctima de su conducta punible (más aún, si esta es un niño o niña).

Posibles causas de los retos pendientes

La información existente sobre las situaciones de conflicto armado, violencia y riesgo para niños, niñas y adolescentes es insuficiente. Pese a los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para centralizar datos sobre infancia, aquellos referentes al área de protección aún son pocos e imprecisos. Persiste diversidad de criterios en su recogida entre las instituciones encargadas (ICBF, INMLC, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Policía) y el registro regional de los mismos es aún precario, no permitiendo dimensionar realmente los fenómenos de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

La prevención de aquellas vulneraciones que atentan contra la seguridad física y psicológica de la niñez y la adolescencia, no ha sido abordada con la constancia y sistematicidad necesaria. Si bien se han implementado múltiples programas para informar y sensibilizar a la población, aumentar los conocimientos técnicos de los funcionarios y abordar las causas estructurales de los problemas, estos suelen ser de escasa duración, con poca continuidad y no dan cuenta de evaluaciones de impacto que guíen las siguientes acciones y programas.

Existen aún escasos programas de prevención focalizada que apunten a informar a posibles víctimas del riesgo de ciertas conductas o situaciones, como es el caso de la trata de personas o algunos trabajos peligrosos.

La coordinación entre las instancias nacionales y las locales para la aplicación de políticas intersectoriales en favor de la protección de la infancia es insuficiente. Se evidencia una brecha entre el abordaje de la violencia a nivel central y las grandes capitales, versus los pequeños municipios o departamentos (SCOPETTA, 2012). Igualmente, existe escasa preparación técnica en las localidades más apartadas para abordar estas problemáticas complejas.

La aplicación de la justicia frente aquellas vulneraciones a la infancia que constituyen delitos, puede estar generando situaciones de doble victimización y riesgo para las víctimas. Las deficiencias en los procesos judiciales inciden también –además de otros factores como el miedo o la normalización de ciertas conductas- en que la cantidad de denuncias por este tipo de delitos sea baja.

La atención a las víctimas de delitos y, en general, de vulneraciones a los derechos de protección, para la reparación del daño sufrido, es aún deficiente en cobertura y poco especializada, dificultándose así, los procesos de restitución de derechos en las víctimas.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, diversos actores han coincidido en señalar que, los principales problemas que presenta el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente para garantizar los derechos son¹⁰²:

Vacíos en la legislación para una adecuada gestión del SRPA: i) Ausencia de un ente Rector del Sistema; ii) Falta de definición del rol de la Autoridad competente de restablecimiento de derechos; iii) Falta de Recursos financieros, técnicos y definición de lineamientos para los programas de cumplimiento a las sanciones y medidas de restablecimiento definidas en la ley¹⁰³.

Limitada capacitación del recurso humano que interviene en todas las etapas del proceso. Falta de consideración de los problemas de salud en general que incluyen aspectos de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas de los y las adolescentes.

Las situaciones que implican un riesgo de vida y de integridad se explican a través de una multiplicidad de causas que tienen su raíz en factores culturales, de carácter socio-económico, de índole político- administrativo y coyuntural que, por lo demás, se alimentan entre sí. De los datos mencionados se desprende que algunos factores que inciden en el debilitamiento de la protección de los niños, niñas y adolescentes son: el alejamiento de los centros administrativos, la discriminación por género y edad que conduce fácilmente a la consideración de niñas niños y adolescentes como pertenencia de hombres y adultos, la pobreza y marginalidad con la consecuente exposición de los niños y niñas a la búsqueda de actividades que aporten un ingreso a la familia, además del asilamiento respecto a entornos culturales que permitan un cuestionamiento de normas culturales que puedan justificar situaciones de agresión. Esta serie de factores, producen condiciones de vulnerabilidad en la población, afectando especialmente a algunos grupos.

102 Ver: Informe de la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Artículo 110 de la Ley 1453 de 2011. 23 de diciembre de 2011. Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/estrategias-nacionales/Paginas/SRPA-Sistema-de-Responsabilidad-para-Adolescentes.aspx>. Alianza por la niñez colombiana (2014), Informe Ejecutivo. Informe complementario al IV y V Informes Periódicos de la República de Colombia al Comité de Derechos del Niño. Período 2006-2010, Bogotá. En: <http://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Ejecutivo-Colombia-CDNFinal-1.pdf>. Convenio ICBF-FRB-Alianza por la Niñez Colombiana-UNICEF (2012), Marco conceptual sobre la aplicación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el marco del Libro II de la Ley 1098 de 2006 y de la Justicia Restaurativa. Guía explicativa de las rutas. Actualización jurisprudencial. En: <http://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2013/05/SRPA-Convenio-ICBF-UNICEF-FRB-Alianza.pdf>.

103 Uno de los grandes vacíos de la Ley 1098 del 2006, que creó el SRPA y de la Ley 1453 de 2011, que modifica la norma, fue no incluir un artículo que defina con claridad la o las entidades a cuyo cargo estaría la financiación del sistema. La ley no solamente no asignó responsabilidades financieras, sino que tampoco ordenó al Ministerio de Hacienda apropiarse los recursos financieros para la operación del sistema.

También hay razones vinculadas a la construcción social de las relaciones de género en las cuales los varones son estimulados a tener conductas de riesgo que forman parte de los estereotipos de “la hombría”. Esta conjunción de factores tiene un efecto de vulnerabilidad de los adolescentes hacia los grupos armados, las redes de narcotráfico y el crimen organizado que los recluta, ofreciéndoles el llamado “dinero fácil” así como la sensación de poder y pertenencia en una sociedad que los discrimina y no les ofrece más oportunidades.

Por otra parte, en el quebrantamiento de la ley por parte de adolescentes se encuentran una serie de factores sociales. En efecto, en estas historias hay con demasiada frecuencia exclusión del sistema educativo, pobreza, falta de oportunidades de empleos decentes, territorios abandonados de servicios y posibilidades de desarrollo. Es frecuente también que este grupo de adolescente no cuente con entornos protectores en términos de ambientes afectivos contenedores y que exista violencia intrafamiliar. También, tanto como causa como efecto, se encuentra el uso abusivo de sustancias psicoactivas.

En estos términos, un obstáculo severo para la adecuada aplicación del SRPA ha sido la resistencia cultural de muchos actores, tanto del sector público, como políticos, medios de comunicación e importantes sectores de la población a este cambio de paradigma. En efecto, una parte importante de la opinión pública espera que se adopten sanciones cada vez más severas contra las y los adolescentes en conflicto con la ley, incluso muchas veces sin mantener la proporción con los delitos cometidos. Se llega a afirmar que el sistema no funciona porque no hay centros de internamiento y se requiere ampliación de los cupos por insuficiencia de los mismos. Este hecho ha generado una visión reduccionista del Sistema y del problema, lo que lleva también a muchas autoridades a afirmar que la dificultad es solamente de falta de recursos financieros. Esta tesis se confirma con la información brindada por las instituciones que reiteran permanentemente la urgencia de disponer de infraestructura y cupos para que los jueces puedan imponer la sanción de privación de libertad.

Esta situación se agrava en la medida que existen pocas experiencias exitosas de rehabilitación y reintegración a la sociedad. Los programas destinados a este fin carecen de recursos significativos y de inversión en innovación y pertinencia para la población a la que van dirigidas.

Esta mirada centrada en el castigo limita también las acciones de prevención, lo que se traduce a menudo en la reproducción generacional de la exclusión y de la acción fuera de la ley así como el crecimiento del número de menores de edad que entran en conflicto con la ley.



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

E. Los derechos de la niñez y adolescencia y el conflicto armado

Contexto y marco normativo

Tabla 21

Síntesis de observaciones de organismos especializados de NNUU sobre niñez y adolescencia y conflicto armado

Observaciones y recomendaciones	Fecha	Organismo
"8. El Comité...reitera su preocupación (CRC/C/COL/CO/3, párr. 44) acerca de las denuncias de ejecuciones extrajudiciales de civiles realizadas por las fuerzas armadas, entre cuyas víctimas había niños, que se presentó como guerrilleros muertos en combate"	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niños
"9. El Comité insta al Estado parte a adoptar medidas sin demora para que se ponga fin de manera efectiva a las ejecuciones extrajudiciales de niños por las fuerzas armadas y a que se realicen investigaciones imparciales e inmediatas y que los responsables sean debidamente suspendidos..."	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niños
"20. El Comité manifiesta su profunda preocupación ante los persistentes ataques e intimidaciones de que son objeto los defensores de los derechos humanos, especialmente los que trabajan a favor de los derechos de los niños."	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niños
"30. El Comité observa con gran preocupación el ínfimo número de niños, menos de 400, liberados durante la desmovilización de los grupos paramilitares estipulada en la Ley N° 975 de 2005, en relación con la cual se desmovilizaron de forma colectiva más de 31.000 personas."	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niños
"31. El Comité insta al Estado parte a velar por que el marco legal aplicado a la desmovilización de los grupos armados ilegales cumpla las normas internacionales de derechos humanos"	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niños
"34. El Comité expresa su profunda preocupación ante las denuncias de que un número creciente de niños, en especial de niñas, son víctimas de violencia sexual a manos de grupos armados ilegales y de las fuerzas armadas"	54° período de sesiones 25 de mayo a 11 de junio de 2010	Comité de los Derechos del Niños
17. El Comité "expresa su grave preocupación por la prevalencia de la violencia sexual contra las mujeres y las niñas, incluida la violación, cometida por todas las partes involucradas en el conflicto armado, incluidos los grupos armados surgidos después de la desmovilización. Al Comité le preocupan los numerosos casos no denunciados y la impunidad que reina con respecto a la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los autores de actos de violencia sexual contra mujeres y niñas en el contexto del conflicto, lo cual contribuye a que las víctimas no confíen en la respuesta del Estado."	56° período de sesiones. 30 septiembre a 18 de octubre de 2013.	Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)

"18. El Comité recomienda al Estado parte que: a) Adopte medidas para prevenir la violencia de género, en particular la violencia sexual, por todas las partes involucradas en el conflicto armado; imparta capacitación que tenga en cuenta las cuestiones de género...d) Brinde a las mujeres y niñas que sean víctimas de violencia sexual y de género relacionada con el conflicto un entorno de seguridad y confianza en la etapa previa a la instrucción y durante esta, así como durante el juicio y después de este... j) Se asegure de que las cuestiones relacionadas con la violencia sexual se planteen pronto y de manera sistemática en el proceso de paz que el Gobierno de Colombia inició en agosto de 2012 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -- Ejército del Pueblo (FARC-EP) y se reflejen adecuadamente en un posible acuerdo de paz."	56° período de sesiones. 30 septiembre a 18 de octubre de 2013.	Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)
"165. Aunque el reclutamiento y el uso de niños todavía no se denuncian lo suficiente en Colombia, las Naciones Unidas verificaron 81 casos de reclutamiento y uso de niños por grupos armados en 25 departamentos y en Bogotá"	15 de mayo de 2014	Informe del Secretario General (Mecanismo seguimiento Resolución 1612)
"166. Al menos 43 niños resultaron muertos y otros 83 fueron mutilados en ataques de grupos armados."	15 de mayo de 2014	Informe del Secretario General (Mecanismo seguimiento Resolución 1612)
"167. Si bien no se denuncian suficientemente los casos, las niñas y los niños siguen siendo víctimas de actos de violencia sexual atribuidos a grupos armados y en ocasiones cometidos por las Fuerzas Armadas colombianas."	15 de mayo de 2014	Informe del Secretario General (Mecanismo seguimiento Resolución 1612)
"168. Durante 2013, las Naciones Unidas indicaron 26 incidentes relacionados con la educación que causaron daños a las escuelas o la suspensión de clases"	15 de mayo de 2014	Informe del Secretario General (Mecanismo seguimiento Resolución 1612)
"171. El número de enjuiciamientos por violaciones contra niños y la información sobre casos de los que se ha hecho cargo la Fiscalía General siguieron siendo limitados."	15 de mayo de 2014	Informe del Secretario General (mecanismo seguimiento Resolución 1612)

Fuente: Informes de los Comités respectivos de Naciones Unidas para el seguimiento de las Convenciones y Tratados Internacionales

El conflicto armado ha cobrado complejidad por la conexión que existe entre los actores armados no estatales, la producción y el tráfico de drogas, y recientemente la industria extractiva ilegal y otras actividades delictivas como las extorsiones, los secuestros, la trata y la explotación de personas.

Alrededor de cincuenta años de conflicto han conducido a una situación humanitaria compleja que ha causado más de 6 millones de víctimas, en gran mayoría desplazados forzosamente¹⁰⁴. Si bien se está avanzando en los diálogos para la terminación del conflicto entre el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y han iniciado conversaciones exploratorias entre el gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) para abrir una negociación de paz, la magnitud y duración del conflicto combinada con una coyuntura actual de alta complejidad social -expresada en paros, manifestaciones y requerimientos por nuevos acuerdos sociales entre el Estado y distintos gremios, sectores y comunidades-, obligan a reflexionar exhaustivamente sobre sus efectos y consecuencias en la vida de niñas, niños y adolescentes, así como en la organización y capacidad de las instituciones del Estado, la sociedad y las familias, para cumplir con sus obligaciones y corresponsabilidades frente a la garantía y protección de sus derechos.

Desde el punto de vista normativo, la convención marco de referencia es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) por el reconocimiento de la multiplicidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes inclusive en el ámbito de protección y por el Protocolo Facultativo relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados. Además, el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil ofrece garantías claves también el marco de la protección de los derechos de la niñez afectada por el conflicto armado. En la legislación interna, el CONPES 3673 (2010) sobre política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes ha constituido el marco de políticas públicas en materia de prevención de reclutamiento y ha servido de estímulo y base para la formulación de políticas públicas en este sentido (DNP, 2010). Cabe destacar que este CONPES ya finalizó su vigencia con retos persistentes en su implantación territorial y en la articulación interinstitucional. Actualmente el DNP está avanzando en la preparación de un nuevo CONPES en el tema.

Siempre en relación al marco normativo para la protección de la niñez y adolescentes víctimas del conflicto armado, uno de los mayores avances que se han logrado ha sido sin duda es la participación voluntaria del gobierno en el mecanismo de supervisión y presentación de informes previstos en la Resolución 1612 (2005). Dicho mecanismo de supervisión y presentación de Informes se basa en una definición y monitoreo de seis violaciones graves de los derechos humanos perpetradas contra los niños: a) Asesinato y la mutilación de niños; b) Reclutamiento y la utilización de niños soldados; c) Ataques contra escuelas y hospitales; d) Violación de niños y su sometimiento a otros actos graves de violencia sexual; e) Secuestro de niños y niñas; f) Denegación de acceso a la asistencia humanitaria.

La participación voluntaria en el mecanismo de supervisión de la Resolución 1612 por parte del gobierno de Colombia se debe al impulso de organizaciones internacionales, sectores del Gobierno y de la sociedad civil. Tras la aceptación del mecanismo por parte del gobierno de Colombia en diciembre de 2008, en enero de 2009 nació el equipo especial de monitoreo y reporte de la situación de la niñez víctima del conflicto armado en Colombia integrado por 6 agencias de Naciones Unidas, la Defensoría del Pueblo, y tres organizaciones de la sociedad civil (la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y adolescentes en Colombia -COALICO- que participa de forma permanente, y otras tres de las que participan dos y rotan entre ellas: Fundación Restrepo Barco, Fundación Social y Comisión Colombiana de Juristas.).

En relación a víctimas y desplazamiento, los mayores esfuerzos normativos internos incluyen: la Ley 387 de 1997 SNAIPD; el CONPES 3057 de 1999 “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”; el CONPES 3400 de 2005 “Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”; el CONPES 3726 del 2012 “Lineamientos, Plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”; Sentencias y Autos de la Corte Constitucional (REPUBLICA DE COLOMBIA, 2008b) como el Auto 251 de 2008 el cual aborda específicamente la cuestión y su relación con otros

104 Según las últimas cifras oficiales (al 1 septiembre de 2014), el Registro Único de Víctimas (RUV) reporta un total de 6.864.934 víctimas registradas, de los que 5.897.435 han sido desplazados forzosamente.

hechos victimizantes y especialmente la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011 que ha puesto en marcha el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

La ley establece que los niños, niñas y adolescentes tienen que ver restablecidos sus derechos así como deben gozar de la reparación integral por los hechos victimizantes que han sufrido. En particular, en el título IV se establecen las competencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para la implementación de la ley, mientras que el Título VII se refiere específicamente a la protección integral de la niñez e incluye la rehabilitación como parte de la reparación integral.

Oferta programática y el gasto público

La oferta de políticas y programas para la niñez en relación con el conflicto armado incluye la implementación de la legislación en materia, principalmente la Ley 1448 (2011) de víctimas y restitución de tierras; servicios de atención a los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto; e intervenciones de prevención y recuperación, a través del fortalecimiento del entorno protector y habilidades para la vida.

En el ámbito legislativo, la Ley 1448 marcó un punto fundamental en la génesis de la actitud del Estado hacia el conflicto y representó el reconocimiento de las responsabilidades públicas¹⁰⁵. En particular, en el marco del enfoque diferencial para la atención y reparación a víctimas menores de edad, la ley incluye un título específico (VII) sobre niños, niñas y adolescentes. La ley establece que la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto está a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El ICBF ofrece información de asesoría y apoyo en los procesos judiciales, acompañamiento a la niñez en el proceso de atención y reparación integral, asesoría para la construcción del proyecto de vida, programa de alimentación y ayuda humanitaria, reunificación familiar en procesos de retorno y reubicación de la niñez y directrices para una política de reconciliación para niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la Unidad de Restitución de Tierras adopta el enfoque diferencial para niños, niñas y adolescentes, asegurando la coordinación con el ICBF en los casos con menores de edad y, cuando se trata de menores de 12 años, requiriendo la presencia de un defensor de familias en el proceso.

No obstante siguen existiendo retos en su aplicación así como el enfoque diferencial requiere una inclusión más sistemática en todos los componentes de la ley.

La protección de la niñez en el marco de la Ley de Víctimas 1448 es aún más importante si se considera que del total de víctimas más que dos millones son niños, niñas y adolescentes y sólo en 2014 alrededor del 50% de las víctimas de desplazamiento siguen siendo menores de edad -como en los años anteriores¹⁰⁶.

105 De acuerdo al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, “Se considera víctima a quien individual o colectivamente haya sufrido, a partir del 1 de enero de 1985, daños por homicidio, masacres, secuestro, desaparición forzada, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto; minas antipersonales, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; acto terrorista, combates, enfrentamientos y hostigamiento; desplazamiento forzado y despojo forzado de tierras (en este caso solo si ocurrió a partir del 1 de enero de 1991)”. “Cuando se trate de un asesinato o desaparición forzada, son víctimas el esposo o la esposa, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo, los padres o hijos (incluyendo adoptivos). A falta de estos, se considerara víctimas a los abuelos.” En cambio no se considera víctima quien esté vinculados a un grupo armado al margen de la Ley o quien haya sido afectado por actos de delincuencia común.

106 Según el Registro Único de Víctimas (RUV), al 1 septiembre de 2014 el número total de víctimas menores de edad alcanzó 2.136.464, el 31% del total de las víctimas del conflicto armado. En el año 2014 (hasta el 1 de septiembre) las víctimas de desplazamiento menores de edad son 29.833 sobre un total de 59.863 desplazados con información disponible por ciclo etario.

En su conjunto, la legislación nacional ya venía reconociendo las disparidades entre los grupos de desplazados internos y la población del país en general y se habían impulsado políticas relacionadas. Esto produjo resultados notables como un incremento continuo de la proporción de desplazados internos de 5 a 17 años que están escolarizados: en 2007 esa proporción se cifró en un 48% y en 2010 ascendió a un 86% (UNESCO, 2011).

De toda forma, la Ley de Víctimas ha representado un sustantivo avance no sólo por su valor simbólico sino sobre todo por las políticas públicas y programas de atención y reparación que ha promovido a favor de las víctimas y sus familias.

Si bien esto demuestra que los avances legislativos favorecen la generación de oportunidades para las personas desplazadas y su empoderamiento, los retos siguen siendo relevantes para el reconocimiento de los derechos de las víctimas, en particular en los departamentos más afectados por el conflicto, así como para los niños, niñas y adolescentes desmovilizados.

Un ejemplo es la disparidad de tratamiento hacia los niños desmovilizados dependiendo del grupo de pertenencia, lo que representa una contradicción en términos de igualdad de derechos. En 2013, 342 niños desmovilizados de los grupos armados (261 de las FARC-EP, 65 del ELN, 15 de otros grupos y uno por el Ejército Popular de Liberación) fueron remitidos al ICBF, mientras que los niños separados de grupos armados post-desmovilizados fueron juzgados por la fiscalía general -según el Código de la Infancia y la Adolescencia- pero no gozaron de los mismos derechos de los niños separados de otros grupos armados (NACIONES UNIDAS, 2014). Eso demuestra que la gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes provenientes de grupos armados post-desmovilización no son remitidos sistemáticamente al ICBF (sólo 15 fueron acogidos por el programa). Además, es importante también destacar que algunos niños, niñas y adolescentes que han salido de las filas de las FARC-EP y el ELN también han ido por la vía de responsabilidad penal adolescente.

BOX 7:

La atención Psicosocial para la niñez víctima del conflicto

Existen cuatro (4) programas dirigidos a primera infancia y tres (3) a niñez y a adolescencia. Los tres rangos de edad comparten los programas Programa de Inclusión Social con Enfoque Psicosocial (ISEP) y Mis Derechos Primero. ISEP ofrece construcción de identidades sociales, gestión social e iniciativas locales de inclusión social a población víctima de la violencia, en riesgo o en situación de desplazamiento y está enfocado a la familia. Mis Derechos Primero ofrece atención psicosocial a población víctima de la violencia, en riesgo o en situación de desplazamiento, pero enfocado en el niño.

Para primera infancia se tienen dos programas adicionales: Atención Integral, que ofrece apoyo psicosocial como apoyo al desarrollo del niño; y Promoción de Comportamientos Sociales que ofrece asistencia técnica a madres comunitarias y maestras jardineras y acompañamiento domiciliario dirigido a los padres.

Para niñez y adolescencia se tiene el programa Déjate Tocar por la Música, que a través de la formación de coros busca darle apoyo integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia. Esta dimensión se está atendiendo en población vulnerable y víctima de la violencia. Hay un vacío en cuanto que los programas de apoyo psicosocial están concentrados en el tema de violencia derivada del conflicto armada, y muy poco en niños pobres o vulnerables (y un vacío completo para quienes requieren de este apoyo pero no son ni víctimas ni están en condición de pobreza).

A lo largo del conflicto muchos niños han sido afectados por traumas al ser víctimas de actos de violencia o por haber asistido a uno evento violento. Entre los programas que hacen frente a las consecuencias psicosociales del conflicto sobre la niñez, un rol prominente lo tiene el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI, creado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Salud y Protección Social. El programa apunta a la atención integral en salud y atención psicosocial de las víctimas del conflicto armado estableciendo las líneas de intervención para los diferentes actores institucionales que operan para la reducción de impactos psicosociales y daños en la salud física y mental de las víctimas. La atención es tanto individual como colectiva y tiene el objetivo de mitigar el sufrimiento emocional, apoyar en la recuperación física y mental y a la reconstrucción del tejido social (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

La suficiencia e integralidad de los servicios de reparación psicosocial dependen principalmente de este programa que pero parece tener algunas carencias. Por un lado, no parece evidente la aplicación de un enfoque diferencial para los niños, niñas y adolescentes y, además de la atención psicosocial individual; por otro lado, se requiere involucrar a las familias y a las comunidades.

Asimismo, para los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados, las intervenciones para la reintegración deben incluir un componente psicosocial, junto con formación para la adquisición de competencias.

Por otra parte, la política nacional de prevención del reclutamiento se ha desarrollado con base en el CONPES 3673 “Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados”. Este CONPES plantea una política multinivel que reduzca el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes con un enfoque abarcador donde familias, sociedad en su conjunto y comunidad internacional asuman sus responsabilidades para la protección de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, El CONPES no ha generado información clara sobre los recursos efectivamente asignados por cada institución en materia de prevención y atención al reclutamiento forzado. Debido a los retos en la medición de la magnitud y ubicación de la problemática, es difícil medir impactos y avances en políticas en tanto no se conoce el universo a proteger.

De toda forma, en ese marco cabe mencionar el Programa Especializado de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes que se desvinculan de grupos armados al margen de la Ley, se trata de un programa a cargo del ICBF para la protección y restablecimiento de derechos de la niñez que salen de organizaciones armadas ilegales en Colombia.

Además, políticas específicas para proteger a los niños del reclutamiento como el Programa Presidencial de Derechos Humanos, representan un avance para garantizar la protección de los niños afectados por el conflicto en Colombia (NACIONES UNIDAS, 2014); así como Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento que en 2013 amplió su alcance a la prevención de la violencia sexual.

En cuanto a prevención para la creación de un entorno protector, el Programa Presidencial Colombia Joven, en colaboración con UNICEF, está llevando adelante desde el año 2003 el programa “Golombiao”. Nacido por iniciativa de la Agencia de Cooperación Alemana (en ese entonces GTZ), el programa incluye una serie de actividades para fortalecer el entorno protector y, en particular, un juego de fútbol adaptado para resaltar las dinámicas de prevención de la violencia, igualdad de género y participación. El programa ha tenido reconocimiento en las comunidades a lo largo de los años por sus resultados y ha sido también replicado en otros países. Cabe destacar que se carece de evaluaciones específicas que podrían contribuir a aportar ajustes y mejoras al programa.

Otras iniciativas promueven deportes, artes, fotografías y videos. Además, UNICEF a lo largo de los años ha promovido intervenciones como el “Retorno a la alegría” que consiste en una metodología lúdica para favorecer el proceso de recuperación psico afectiva para los niños, niñas y adolescentes afectados por situaciones de emergencias¹⁰⁷.

Paralelamente en las FFAA, con el apoyo de UNICEF, se están implementando iniciativas para la prevención de abusos con menores víctimas del conflicto en colaboración con el ejército y policía. El trabajo con la policía precisamente se enfoca en promover el conocimiento de la normatividad nacional e internacional en materia de niñez y adolescencia. Además, Las actividades incluyen visitas a los batallones en el territorio para capacitaciones a militares instructores sobre cómo relacionarse y proteger a la niñez, tratamiento especial para los indígenas y prevención de explotación sexual de las niñas.

En los territorios más afectados por el conflicto, varias intervenciones buscan fortalecer el entorno protector y las habilidades para la vida. Los entornos protectores constituyen un elemento fundamental para la prevención del reclutamiento. Se trata de intervenir para la reducción del riesgo en las componentes de vulnerabilidad y de amenaza como grupos armados al margen de la ley, cultivos ilícitos, minería ilegal, entre otros. Para reducir la amenaza, se trata de mejorar capacidades con atención psicosocial, habilidades para la vida, resolución de conflictos y convivencia.

En el ámbito escolar, han sido evaluados positivamente “El Programa de competencias ciudadanas” para que estudiantes y docentes sean sensibilizados para la reducción de la violencia. Como parte de ese programa marco, se implementa el “Programa aulas en paz” que comprende currículo escolar, talleres y visitas a las familias (UNESCO, 2011).

En relación a recolección de la información y gestión de conocimiento, numerosas organizaciones del Estado y de la sociedad civil han contribuido al levantamiento de información en materia de niñez y conflicto armado y producido una gran cantidad de estudios que contribuyen a la sensibilización, denuncia y construcción de políticas públicas para la prevención, reparación y recuperación de los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto. En ese marco, cabe destacar el fortalecimiento del sistema de monitoreo de reporte de casos que las instituciones han ido instalando y fortaleciendo.

Según algunos estudios, la oferta institucional en el tema de prevención permanece frágil frente de los desafíos del país, como demuestra una encuesta con niños, niñas y adolescentes desvinculados, donde sólo el 17,4% respondió haber participado y/o tener conocimiento de iniciativas de prevención del reclutamiento en el lugar donde vivía (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2014). Las razones de esta fragilidad parecen estar relacionadas con la dificultad para identificar los recursos efectivamente asignados y utilizados, la débil articulación institucional así como territorial, la debilidad de alcaldías y gobernaciones, la sostenibilidad de las acciones y la permeabilidad de las iniciativas por actores armados, entre otras.

Por último, la Presidencia de la República promueve e implementa la Acción Integral contra Minas Antipersonales (DAICMA) que a 2014, se estructura en cuatro líneas de acción: “ (i) conocimiento de los problemas y necesidades de las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados; (ii) identificación de “cuellos de botella” en la respuesta de las instituciones involucradas en la asistencia a víctimas; (iii) formulación de alternativas de mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios que constituyen esta asistencia; y, (iv) trabajo conjunto con las entidades competentes y apoyo de iniciativas que respondan a la problemática” (PAICMA, 2014).

107 Actualmente la metodología se está implementando en la zona de Soacha y también en departamentos como Putumayo y Córdoba.

Gasto público y conflicto armado

En relación al gasto público y conflicto armado, a la fecha de la redacción de este informe borrador no se dispone de datos más actualizados del gasto público consolidado. Sin embargo, existe evidencia que para el Gobierno del Presidente Santos -a partir del 2011- la prioridad de gasto social se concentró en la atención de víctimas del conflicto armado en coincidencia de la aprobación e implementación de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras. El presupuesto para estos fines subió desde aproximadamente USD 90 millones en el 2002 a USD 940 millones en el 2012, según datos de la DNP (Departamento Nacional de Planeación).

En cuanto al total de gasto público relacionado con el conflicto armado, éste sigue ocupando un importante volumen de recursos financieros que podrían dedicarse a la política social. Según una reciente publicación del PNUD Colombia sobre el costo del conflicto armado, el Estado Colombiano destina 6,5% del PIB a los problemas de conflicto y seguridad, comparado con habituales niveles en la región de aproximadamente 2,5% del PIB, lo cual dejaría un margen de 4 puntos porcentuales del PIB que se podría destinar a inversión social y en infraestructura y servicios¹⁰⁸.

Algunos indicadores disponibles

Respecto de las víctimas del conflicto armado, se toman en cuenta violaciones graves identificadas en la Resolución 1612 de 2005, como el reclutamiento y la utilización de niños soldados, la violación u otros abusos sexuales contra los niños y el desplazamiento forzoso.

Violencia sexual

Las cifras existentes sobre violencia sexual muestran solamente indicios de la ocurrencia, permanencia y sistematicidad del fenómeno debido al subregistro del fenómeno y a que las fuentes existentes no están adecuadamente integradas y articuladas.

Entre enero y octubre 2013, se registraron 22 casos de violencia sexual en el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (5 por actores armados y 17 por las Fuerzas Armadas). Es importante notar que los casos atribuibles a grupos armados post-desmovilizados tienen dificultades a ser atendidos en el marco de la ley de víctimas, debido a que dichos grupos no son considerados por el gobierno como agentes del conflicto armado. Igualmente, en los casos de reclutamiento, el número de víctimas de violencia sexual causados por grupos armados o por las Fuerzas Armadas Colombianas aparece subestimado (Naciones Unidas, 2014). A este propósito, el informe de la Campaña “Violaciones y otras violencias: Saquen mi Cuerpo de la Guerra” integrada por organizaciones de la sociedad civil ofrece una visión impactante e antitética sobre la problemática¹⁰⁹: según la Red Nacional de Información, entre 2008 y 2012, 134 niños, niñas y adolescentes fueron víctimas de violencia sexual a causa del conflicto armado. Mientras que, de acuerdo a la información levantada y a las estimaciones realizadas por la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), entre 2008 y 2012, en el marco del conflicto armado, por lo menos 48.915 niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de violencia sexual. Esto implicaría que cada día, en el periodo de referencia, alrededor de 27 niños, niñas y adolescentes han sido agredidos sexualmente y los departamentos más afectados habrían sido Antioquía, Valle del Cauca, Nariño, Santander y Bogotá (COALICO, 2014).

108 http://pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/El_impacto_econ%C3%B3mico_del_conflicto_interno_colombiano_y_un_escenario_de_paz_Salom%C3%B3n_Kalmanovitz.pdf

109 Las organizaciones de la campaña son: Asociación de Mujeres y Madres Abriendo Caminos; Asociación Santa Rita para la Educación y Promoción – FUNSAREP; Centro de Promoción y Cultura CPC – FASOL; Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia- COALICO; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Comisión Colombiana de Juristas; Corporación Casa de la Mujer; Corporación Vamos Mujer; Humanidad Vigente Corporación Jurídica; Ruta Pacífica de las Mujeres. La publicación del informe ha sido apoyada financieramente por el Ayuntamiento de Tarragona y OXFAM

Sólo durante el 2012, por lo menos 13.230 niños, niñas y adolescentes (2.412 niños y 10.818 niñas) habrían sido víctimas de violencia sexual por un actor armado con algún registro en el sistema de información oficial (COALICO, 2014).

Por último, recientemente se ha evidenciado una tendencia a la explotación y abusos sexuales contra niñas y mujeres en zonas mineras donde los grupos armados realizan operaciones (RODRÍGUEZ Y TOLOZA, 2014).

Niños, niñas y adolescentes reclutados

La información disponible sobre reclutamiento también parece subestimar la magnitud del problema por la insuficiencia de fuentes y el subregistro del fenómeno.

El reclutamiento de la niñez se da en prevalencia donde hay un alto riesgo asociado con factores como trabajo infantil, explotación sexual, abuso y violencia doméstica, presencia de grupos armados en los territorios, cultivos ilícitos, desplazamiento, imaginario positivo y errado frente a las armas y a los grupos armados.

En 2013, según el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre niñez y conflictos armados, el equipo especial de la resolución 1612 pudo verificar directamente 81 casos de reclutamiento y uso de niños por grupos armados que afectaron 25 departamentos y también Bogotá (58 niños por parte de las FARC-EP y 17 por el ELN). Cabe recordar, como señala el último informe sobre niñez del Secretario General de las Naciones Unidas, que todavía hay resistencias a denunciar fenómenos como el reclutamiento y, por lo tanto, se considera el dato altamente subestimado y se desconoce la magnitud exacta de la problemática (NACIONES UNIDAS, 2014).

Según un estudio reciente con base en información del ICBF, los departamentos donde hay mayor reclutamiento de la niñez en relación a sus habitantes son: Caquetá (225 por 100.000), Vaupés (183,8 por 100.000), Guaviare (173,9 por 100.000), Putumayo (146 por 100.000), Arauca (143,9 por 100.000), Meta (124 por 100.000), Casanare (114,7 por 100.000) y Guainía (100,1 por 100.000). El promedio de edad de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes es de 13,5 años. En términos absolutos, en los departamentos de Antioquia (820), Caquetá (422) y Meta (397) hay el mayor número de reclutamientos (ICBF, OIM y UNICEF, 2013).

Un estudio de 2006 sobre la caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados estableció que el 83,7% de los niños había hecho un ingreso voluntario a los grupos armados, mientras que un 15,1% respondía haber sido obligado (Defensoría del Pueblo, 2006). La actualización de dicho estudio para el periodo 2007-13 revela que sigue siendo una decisión voluntaria en la mayoría de los casos si bien con un porcentaje más bajo (entre las razones cabe mencionar: 'me gustaban las armas' (14,2%), 'me gustaba lo que hacían' (11,4%), 'por dinero o trabajo' (6,9%), por 'venganza' (6,6%), 'porque me invitaron' (4,8%), 'a mí me gustaba eso' (4,5%), 'porque me enamoré': 2,4%). Se evidencian también razones relacionadas con maltrato en la casa, obligación y secuestro (Universidad Nacional de Colombia, 2014)¹¹⁰. Asimismo este último estudio también señala entre otros hallazgos, que más del 91% de los menores había cursado o se encontraba cursando algún grado escolar antes de ser reclutados, hecho que pone en duda el juicio sobre la importancia de la educación como factor preventivo contra el involucramiento de niños, niñas y adolescentes en los grupos armados.

¹¹⁰ Este estudio adelantado por el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) de la Universidad Nacional de Colombia aborda el tema de la vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado y su desvinculación en el año 2007 - 2013. La población de estudio comprende 2171 menores de edad desvinculados de OAI, atendidos en la ruta institucional del Programa Especializado de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes que se desvinculan de grupos armados al margen de la Ley del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre 2007 - 2013, a partir de los registros administrativos.

Las niñas y los niños son utilizados dentro de los grupos armados para realizar actividades de diversa índole: labores domésticas de cocina, lavado de ropa y compras; en inteligencia como mensajeros o informantes; para la fabricación, instalación y detección de minas antipersonales; también son usados como guías y vigilantes; compañeros y compañeras sexuales de los jefes de los diferentes grupos y para el reclutamiento de otros niños, niñas y adolescentes. Los niños y las niñas también participan directamente en las hostilidades, en la realización de secuestros y en la vigilancia de secuestrados (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2006).

En un contexto a riesgo de reclutamiento, las principales agencias de socialización como la familia y la escuela, que tradicionalmente habían sido consideradas entornos protectores, han dejado parcialmente de serlo y en algunos casos han sido utilizadas como medio para el acercamiento y la vinculación de la niñez a grupos armados al margen de la ley. Por lo tanto, a la hora de construir estrategias de prevención, es fundamental considerar la incidencia de dimensiones clave de la vida cotidiana como la familia. A este propósito, el 60.9% de los niños, niñas y adolescentes entrevistados para la caracterización de los desvinculados tiene algún familiar vinculado a grupos armados al margen de la ley (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2014).

El CONPES 3673 atribuye rol específico e importancia a las instituciones educativas como entornos protectores, pero no destaca que la oferta pedagógica tiene que motivar a la niñez a continuar con sus estudios como forma de prevención del reclutamiento. Esto es un factor importante si se tiene en cuenta que muchos de los entrevistados afirmaron que no les gustaba estudiar (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2014). Por otro lado, el papel de retención y prevención del sistema educativo no depende sólo de la oferta pedagógica en sí misma, sino también de la capacidad de apoyo integral a la niñez en riesgo que las escuelas puedan ofrecer a través de actividades extracurriculares; sensibilización sobre no violencia; capacitación y asistencia específica para el personal docente; y coordinación interinstitucional, entre otras.

Dicho eso, no cabe duda que un factor determinante sea la escasa presencia estatal asociada con limitadas posibilidades económicas de las familias, lo que aumentando la vulnerabilidad, favorece el acercamiento a los grupos armados. En algunas regiones, estas organizaciones representan una alternativa fuerte y atractiva como fuente de ingreso. En relación a los casos de enjuiciamiento por violaciones contra la niñez, el número de procesos y condenas por violaciones contra niños y los gestionados por la Fiscalía General siguieron siendo limitados. A pesar de que el ICBF atendió más que 5.400 niños que fueron separados de grupos armados desde 1999, hubo sólo 69 condenas por reclutamiento de niños, la gran mayoría emitidas por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General (14 en 2013). Este dato revela la persistente dificultad que siguen teniendo la niñez para acceder a la justicia y la impunidad por violaciones contra los niños (NACIONES UNIDAS, 2014).

Niños, niñas y adolescentes afectados por el desplazamiento forzado

Según las cifras oficiales del Registro Único de Víctimas (RUV), al 1 septiembre de 2014 2.136.464 víctimas del conflicto son menores de edad, es decir casi el 35% de la población víctima registrada y con información disponible por edad (6.144.125) y el 31% de la población víctima total. La gran mayoría de las víctimas, 5.632.062, (80,4% del total) son desplazados y, como analizado anteriormente, se calcula que alrededor del 50% de desplazados sean niños, niñas y adolescentes, dato constante a lo largo de los años.

Las niñez afrocolombiana e indígena se ve afectada por el fenómeno del desplazamiento en proporciones mayores, lo que contribuye a amplificar las disparidades educativas y sociales.

Según un estudio reciente, el ICBF atendió en los últimos años 20.266 niños, niñas y adolescentes desplazados. Los departamentos más afectados resultan ser Guaviare donde 1.333 niños, niñas y adolescentes se han desplazado por cada 100.000; Caquetá con una tasa de desplazamiento de 801 por 100.000 y Putumayo con una tasa de 668 por 100.000. En términos absolutos, los niños, niñas y adolescente provenían sobre todo de Antioquia (2062), Bolívar (1911), Tolima (1819), (ICBF, OIM y UNICEF 2013).

En cuanto al perfil de los niños, niñas y adolescentes desplazados, el 51% estudia secundaria, mientras el porcentaje alcanza el 63% entre quien no ha sido desplazado. Asimismo, si se analizan el porcentaje de niñas y niños entre 12 y 15 años que siguen en primaria, las diferencias persisten siendo el doble de los no desplazados. Por lo tanto, se deduce que los desplazados empiezan más tarde la primaria, tardan más tiempo en completarla y están afectados por tasas más altas de deserción (UNESCO, 2011).

UNICEF considera un niño vinculado de grupos armados como “cualquier persona menor de 18 años que forma parte de cualquier tipo de fuerza armada regular o irregular en cualquier capacidad, inclusive, pero no sólo, como cocinero, porteador, mensajero y cualquiera que acompaña a estos grupos, excepto los familiares. La definición incluye niñas reclutadas para realizar actividades sexuales y contraer matrimonios por la fuerza”.

El ICBF reporta que en 2013, 342 niños (114 niñas y 228 niños) fueron separados de grupos armados (261 reclutados por las FARC-EP, 65 por el ELN, 15 por grupos armados post-desmovilizados y uno por el Ejército Popular de Liberación). Según el último Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado, eso representa un aumento significativo si se compara con los 264 niños separados de grupos armados en 2012 y podría reflejar una tendencia al aumento de la desmovilización en época de acuerdos con grupos armados¹¹¹ (NACIONES UNIDAS, 2014).

La edad promedio de desvinculación de los niños, niñas y adolescentes es de 17 años (ICBF, OIM y UNICEF, 2013). Sin embargo, si se compara el dato de 2013 con los datos anuales desde 1999 hasta 2012, se notará que 342 es menor a los desvinculados anuales en la mayoría de estos años.

Si bien está disponible el dato total de 5.252 de niños, niñas y adolescentes desvinculados entre noviembre de 1999 y enero del año 2013 atendidos por el ICBF (ICBF, OIM y UNICEF, 2013), se desconoce la exacta magnitud de la problemática de los niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados al margen de la ley. Entre otros, se tiene un conocimiento limitado de niños, niñas y adolescentes que salen de grupos como los denominados “BACRIM”, ni de otros que han ingresado a un grupo armado y siguen a su interno o de los que han salido sin optar por la ruta institucional.

Por último, según el estudio de caracterización de los desvinculados, el reencuentro familiar fue una de las principales razones (17,1% de los entrevistados/as) para desvincularse. Esto testimonia que la familia puede seguir siendo un apoyo clave y un factor disuasivo para una nueva vinculación. Sin embargo, en varios casos, el reencuentro no se puede realizar debido a que el 11,5% de los menores de edad entrevistados manifiesta no poder volver a su lugar de residencia original por razones de seguridad (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2014).

Secuestros, ataques y víctimas de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explotar (MUSE)

Los secuestros perpetrado por los grupos armados al margen de la Ley a niños, niñas y adolescentes entre enero 1999 y abril de 2012 alcanzaron el número 557 secuestros con las FARC-EP siendo el grupo armado que perpetró el mayor número de secuestros (ICBF, OIM y UNICEF, 2013). A diferencia de otros hechos victimizantes, el número de secuestros parece haber tenido una tendencia estable a la disminución a lo largo de los años.

Entre 1990 y agosto de 2014, se registraron en Colombia un total de 10.839 víctimas por MAP y MUSE (1.107 eran menores de edad). Siempre entre enero y agosto 2014, 207 personas resultaron heridas a consecuencia de minas antipersonal (17% menor de edad), mientras que en el mismo periodo de 2013 eran 291 (13% menor de edad). El dato total de 2013 (57 menores de edad víctimas) representa una significativa reducción con respecto al 2012 (72) pero un aumento si comparado con 2011 y 2010, cuando las víctimas fueron respectivamente 46 y 44 (PAICMA, 2014).

111 En los años 2000, 2003, 2004 y 2005 la desvinculación aumentó de forma significativa. Este incremento parecería coincidir con los procesos de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

En 2013, 43 niños resultaron muertos y otros 83 fueron mutilados en ataques de grupos armados. El dato incluye 28 mutilados por minas antipersonales o restos explosivos de guerra (NACIONES UNIDAS, 2014).

Consecuencias sobre el estado psicosocial de los niños, niñas y adolescentes

Un estudio realizado por el ICBF, OIM y UNICEF en 2013 ha analizado las consecuencias psicosociales del conflicto armado en la niñez afectada por hechos victimizantes¹¹². Las conclusiones generales muestran que los niños, niñas y adolescentes colombianos están impactados por el conflicto armado en un nivel que los pone en riesgo de desarrollar problemas de salud mental. Además, entre los hallazgos específicos cabe destacar:

- Los desvinculados evidencian un estado emocional con un nivel de riesgo para desarrollar depresión, si no es atendido desde una perspectiva psicosocial preventiva.
- Los desplazados tienen afectaciones moderadas con una limitada capacidad de sentir alegría por la vida y de experimentar felicidad y también una limitada capacidad de sonreír.
- Los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual requieren una estrategia de detección y atención “contundente por parte del sistema de protección por la relevancia de sus necesidades psicosociales.
- Los huérfanos manifiestan indicadores depresivos.
- Las víctimas de MAP – MUSE – AEI muestran sentimientos bajos de felicidad y alegría, así como manifestaciones asociadas con la depresión (ICBF, OIM y UNICEF, 2013).

Niños, niñas y adolescentes, conflicto y minería ilegal

Recientemente cada vez más niños han sido empleados en la minería ilegal además del reclutamiento para el conflicto y del uso en cultivos ilícitos. Un indicador de la relación entre conflicto y minería es, por ejemplo, que el porcentaje de los hogares de víctimas del desplazamiento en los 121 municipios mineros más productivos del país ha aumentado entre 2005 y 2010 comparado con el resto del país. Además, el Sistema de Información Integrado para la identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas (SINTI) ha registrado 5.086 casos relacionados con actividades de explotación de minas y canteras¹¹³. De todos estos casos, 4.861 estaban referidos a los municipios mineros más productivos, es decir El Bagre (Antioquia), con 1.908; Zaragoza (Antioquia), con 1.376 y Santa Rosa del Sur (Bolívar), con 1.240 (RODRÍGUEZ Y TOLOZA, 2014).

Por otro lado, en los medios aparecen cada vez con más frecuencia denuncias de la explotación y violencia sexual contra niñas y adolescentes en las zonas mineras del país. Se construyen campamentos para la explotación sexual en torno a áreas mineras y se transportan a niñas y adolescentes hacia estas áreas. El fenómeno parece haber surgido principalmente en las regiones mineras de Antioquia, Chocó, Córdoba y recientemente en la zona de Guainía (RODRÍGUEZ Y TOLOZA, 2014).

112 Al estudio participaron 1681 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 961 son víctimas del conflicto armado y 720 no víctimas, quienes constituían el grupo de control. Los participantes se seleccionaron entre niños, niñas y adolescentes colombianos entre 8 y 18 años de edad de los siguientes departamentos: Antioquia, Arauca, Bolívar, Bogotá, Caldas, Casanare, Chocó, Huila, Meta, Nariño, Norte De Santander, Putumayo, Quindío, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca

113 Por la información disponible se puede asumir que muchos casos no han sido reportados y las estadísticas no son precisas.

El conflicto armado en relación a la educación

Los conflictos armados representan un gran obstáculo a la educación y exasperan las disparidades y desigualdades económicas y sociales dentro de un país. Las zonas más afectadas por el conflicto se quedan también más aisladas en términos de desarrollo. Colombia no hace excepción al respecto y ha tenido consecuencias aún más fuertes debido a la larga duración del conflicto interno, lo que ha debilitado el sector educativo en su rol primario para la construcción de un entorno protector.

En primer lugar, como analizado en el capítulo 2 y como revela la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (ENDE), entre las mayores causas de deserción escolar está el conflicto armado con sus consecuencias de desplazamiento forzoso, inseguridad de la zona, amenaza de reclutamiento ilegal, minas antipersonas, entre otros.

Además, la participación de niños en actividades de capacitación militar y las visitas escolares de estudio a bases militares, en el contexto del actual conflicto armado interno, comprometen el principio del derecho humanitario de distinción de la población civil y exponen a la infancia al peligro de sufrir represalias de miembros de los grupos armados ilegales.

Otro aspecto fundamental a considerar son las consecuencias del conflicto sobre la educación, como los incidentes que causan daños a las escuelas o la suspensión de clases.

En 2013 hubo 26 incidentes que variaron desde la ocupación de Escuelas por parte de las FARC-EP, daños a instituciones educativas causados por los enfrentamientos hasta el cierre de Escuelas por cerco armado (NACIONES UNIDAS, 2014). Además, El uso recurrente de escuelas por las fuerzas armadas del Estado y el establecimiento de bases militares en las cercanías de escuelas hacen de éstas objetivos militares para los grupos armados ilegales, lo que, en estos contextos, hace imposible que los niños reciban educación.

Las consecuencias del conflicto en la educación se reflejan también en las amenazas y homicidios de profesores. Se reportaron 5 en 2013 pero también este dato parece subestimar la incidencia real del fenómeno (NACIONES UNIDAS, 2014). El elevado número de maestros asesinados en las zonas afectadas por el conflicto armado interno, constituye un grave obstáculo para la realización del derecho a la educación.

La problemática de la carencia de profesores a causa de amenazas, inseguridad y otros factores relacionados es particularmente evidente en el Departamento de Córdoba y en particular en los Municipios del sur del departamento como Tierralta y Puerto Libertador, así como en Tumaco del Departamento de Nariño.

El problema docente en las zonas mayormente afectadas por el conflicto se ve acentuado por las ineficiencias del sistema educativo en el proceso de selección, nombramiento y retención de los docentes en esas áreas del país. A eso contribuyen el proceso de descentralización educativa incompleta que afecta a la eficiencia de las decisiones sobre el nombramiento de docentes en los municipios más afectados por el conflicto armado como Tierralta y Puerto Libertador.

Construcción de paz y reconciliación para niñez y adolescencia

La paz beneficiaría la sociedad colombiana en todos sus sectores y de forma duradera, desde lo económico hasta la reducción de las desigualdades estructurales y de la marginalización de las áreas más vulnerables del país. Según un reciente estudio, se estima que la paz impulsaría una aceleración del crecimiento económico, un sistema financiero más incluyente, una mejor distribución de la propiedad de la tierra, así como reduciría drásticamente el número de víctimas de la violencia asociada con el conflicto. En particular, menos mujeres y niños, niñas y adolescente serían víctima de la violencia sexual y reclutamiento forzoso.

El mismo estudio estima que el fin del conflicto permitiría una aceleración en el índice de matrícula escolar como acontecido en otros países luego del cierre de las hostilidades y se daría una disminución significativa en la tasa de mortalidad infantil (CERAC y PNUD, 2014).

Además, la drástica reducción de la violencia en el país permitiría una mayor atención en la agenda y presupuesto nacional para los derechos humanos, la paz y los derechos de la niñez. Dicho eso, no cabe duda que las previsiones sobre el post-acuerdo están sujeta a variables y riesgos que podrían dar lugar a escenarios más violentos e inestables. Eso va a depender, entre otras cosas, de la capacidad de implementación estricta de los acuerdos de paz así como de la realización de procesos eficaces y efectivos de Desarme, Desmovilización y Reconciliación (DDR).

La construcción de una paz duradera en Colombia es un objetivo que el Gobierno está persiguiendo en la **mesa de negociaciones** de La Habana para lograr un acuerdo con las FARC-EP. Si bien no se ha establecido como punto específico a discutir, es de primaria importancia que se tomen en cuenta los derechos de la niñez en cada punto de la negociación, con particular énfasis en la reintegración del gran número de niños, niñas y adolescentes que se desvincularían después de la firma del acuerdo y que esto se realice sin discriminación por grupo armado de pertenencia. Además, es fundamental diseñar medidas y programas para evitar la re-vinculación de niños, niñas y adolescentes por otras estructuras armadas que permanecen en el país.

Sin embargo, la construcción de la paz y la reconciliación hacia una sociedad más solidaria y no violenta que beneficie a la niñez va mucho más allá de la mesa de negociaciones y requiere un esfuerzo de la sociedad colombiana en su conjunto con el acompañamiento de la comunidad internacional. Para que una paz efectiva y eficaz se logre, paralelamente a las negociaciones con los grupos armados, es necesario construir las condiciones para una paz duradera a partir del trabajo con y para los niños, niñas y adolescentes.

En ese marco, aparece fundamental la construcción de una **cultura de paz y la reconstrucción de un tejido social**. Como analizado a lo largo de este informe, el Gobierno colombiano en su distintos niveles, las organizaciones de la sociedad civil y agencias de las Naciones Unidas han puesto en marcha políticas, programas, proyectos e iniciativas con y para la niñez para la construcción de una cultura de paz y la promoción de la no violencia. Dicho esfuerzo va a tener que intensificarse en esta fase crucial de construcción de un marco de intervención para el post-acuerdo y debe mirar hacia la prevención y sensibilización de las nuevas generaciones y sus padres. A este fin, hay que combinar políticas y programas en el territorio con la implementación de campañas masivas para crear un ambiente favorable a la paz, ya que aún no se ha logrado una sensibilización masiva en el país hacia los mensajes de la paz. Aunque el conflicto ha tendido a concentrarse en intensidad en regiones/zonas específicas del país gran parte del país sufre las consecuencias en su tejido social por la difusa violencia cotidiana, por lo que una paz exitosa necesita de toda la sociedad colombiana.

Un papel clave para la construcción de una cultura de paz y no violencia lo juega el **sistema educativo**. En un escenario de construcción de las condiciones para la paz, la educación para la paz debería tener un rol más prominente en los programas educativos, con enfoque en los derechos humanos (que hasta el momento ha sido insuficiente) y orientada a valores como la solidaridad y no violencia.

El debate sobre posibles estrategias y políticas públicas a implementarse en un contexto de post-acuerdo sigue siendo abierto sea a nivel nacional que local. Si por un lado eso se debe a diferentes visiones políticas e interpretaciones antitéticas del conflicto y de la paz; por otro lado, el debate refleja la incertidumbre delante un escenario totalmente nuevo para el país. Asesorías específicas, intercambios de conocimientos con otros países e la realización de estudios sobre experiencias comparadas a nivel internacional pueden informar y apoyar el debate en su desarrollo.

Paralelamente, a través una red de alcaldes y gobernadores por la paz, el Gobierno pretende mantener informadas las entidades locales sobre la evolución de las negociaciones en La Habana. Sin embargo, si bien planes de desarrollo municipales y departamentales mencionan el tema de la paz, sólo en raros casos se ha aterrizado el concepto en planteamientos/estrategias para el post-acuerdo. Además, los gobiernos locales siguen enfrentando los desafíos para la implementación de la misma Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, debido también a que la implementación de la ley se ha dado y se sigue dando con el conflicto en curso.

De toda forma, se pueden destacar algunas experiencias territoriales de construcción de paz y de un marco para el post-acuerdo y la construcción de la paz. Un ejemplo es el Departamento de Nariño, donde se ha construido una “Agenda para la paz” para invitar a la sociedad a reflexionar sobre temas claves como desarrollo rural, la educación, el fortalecimiento del sector público y el diálogo con todos los sectores de la sociedad en el marco del post-acuerdo a nivel departamental¹¹⁴. En el mismo departamento se han promovido experiencias de construcción de paz desde lo local a través del establecimiento de plataformas y redes locales que se volverán aún más protagonistas para la socialización e implementación de los acuerdos de paz a nivel local. Uno de los factores de éxito principales de cualquier tipo de acuerdo se logre en las mesas de negociaciones será la construcción participativa de su implementación a partir del territorio y que desde lo local haya comprensión y apropiación de sus contenidos.

Una política de construcción de paz debería también enfocarse en la construcción de proyectos y programas por parte de entidades nacionales y locales para reducir las grandes brechas territoriales entre las zonas que el Gobierno establezca como prioritarias para la implementación de los acuerdos y el resto del país.

Por último, para el éxito del proceso de paz es fundamental que se respeten las condiciones necesarias de la justicia transicional. En ese marco, si bien hay atención al aspecto étnico, lo mismo no se puede decir para el enfoque diferencial de niños, niñas y adolescentes.



©UNICEF Colombia/2014/E. Hidalgo, A. Faúndez, V. Valdivia, G. Bisbicus, D. Romero.

114 <http://reconciliacioncolombia.com/historias/detalle/unas-regiones-del-pais-mas-listas-que-otras-para-el-posconflicto>

IV. Las voces de los niños, niñas y adolescentes

Para complementar la visión de las cifras, estadísticas y estudios sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en Colombia, parece relevante, aunque sólo sea a modo de ilustración, contar con algunas pinceladas de la visión de sus propios protagonistas. Es así como se consultó a grupos de niños, niñas y adolescentes sobre su vida cotidiana, sus problemas, sus principales características, sus expectativas y su noción sobre sus derechos en los Departamentos de Nariño, Chocó y Córdoba¹¹⁵. A continuación, se presenta una breve síntesis de los resultados de estas conversaciones.

Rutinas y problemas de la vida cotidiana

Cómo comienza el día

Para buena parte de las niñas, niños y adolescentes que consultamos, el día a día comienza temprano, a eso de las cinco de la mañana ya están en pie, puesto que la entrada a la escuela ocurre entre seis y siete de la mañana. El transcurso de su actividad cotidiana se desenvuelve generalmente entre el colegio y el hogar para los días de semana, a donde se trasladan a pie, en bicicleta o en moto, solos o acompañados por sus padres o hermanos.

La escuela se presenta como un espacio articulador de las relaciones sociales y como una instancia de desarrollo personal y colectivo, en la cual se expresan sus gustos e intereses principalmente por el deporte, la música y los juegos tradicionales. De vuelta al hogar, el ritmo está marcado por la realización de los deberes escolares, los quehaceres del hogar y la colaboración con el trabajo de los padres, tareas domésticas y laborales que varían según sexo y edad. Los ratos de ocio son ocupados en la interacción con las y los amigos del barrio, los juegos, el internet, la música, el baile, novelas y deportes, entre otras.

Las labores de casa

En los relatos, aparece claramente que la rutina cotidiana no se limita a asistir a la escuela, realizar las tareas y el esparcimiento. La mayoría señala que deben llevar a cabo diversas actividades domésticas, las que se expresan en forma diferente según roles de género en los tres departamentos; así, las niñas y adolescentes cumplen tempranamente tareas asociadas al cuidado del hogar y de los integrantes más pequeños de la familia, constituyendo una responsabilidad establecida con sus madres especialmente, mientras que para los hombres esta responsabilidad se expresa de manera secundaria y las labores que se les asigna son las compras y mandados. Así queda expresado en el siguiente testimonio:

“Bueno para mí un día normal es levantarme a las seis y cuarto de la mañana, levantar a mis hermanitos para llevarlos al colegio, los arreglo y doy desayuno. Mi mamá trabaja, entonces a veces ella tiene diferentes turnos, a veces trabaja toda la noche y luego está cansada entonces yo la ayudo. Llevo a mis hermanos y sobrinos al colegio, subo, organizo la casa, hago mi desayuno, después bajo con mi hermano y mi sobrino al colegio, subo, le hago el almuerzo a mi hermana y mi abuelita, voy a buscar a mi hermanito al jardín, subo, me quedo un rato por ahí viendo tele y después me pongo a hacer la comida, luego veo tele y me duermo” (Adolescente mujer, Departamento del Chocó).

¹¹⁵ La pauta guía de las entrevistas grupales así como el listado de localidades en que se realizaron, se encuentra en el Anexos.

Los juegos y el esparcimiento

Por otro lado, se presentan diferencias en relación a la edad. Por una parte, los niños y niñas, privilegian el juego y la realización de los deberes escolares:

“En mi tiempo libre a veces van mis compañeras que tengo al lado a jugar conmigo a mi casa o a veces a hacer tareas y cuando terminamos a jugar”
(Niña, Departamento del Chocó).

Las y los adolescentes, por su parte, adquieren intereses nuevos por el creciente desarrollo tecnológico que las y los conecta con realidades externas al ámbito local, ya sea por medio de la televisión o las redes sociales. También se interesan por el desarrollo de la vida afectiva y el reconocimiento entre pares, reuniones en lugares públicos, bailes y deportes, además de nuevas obligaciones que surgen en torno al trabajo y el hogar.

“Paso mi tiempo libre más que todo en internet, en una cafetería, o sea más que todo yo voy porque tengo unos programas ahí que son electrónicos para componer música, para hacer mezclas, o sea más que todo en el género de las champetas y vallenatos” (Adolescente hombre, Departamento de Córdoba).

Es importante destacar que tanto jóvenes hombres como mujeres de los tres departamentos asisten y participan activamente de grupos y organizaciones juveniles, relacionadas a la música, el baile y el desarrollo de actividades para el crecimiento personal.

“Nos informan mucho de muchas situaciones que pasan aquí, nos entregan como una guía, también bailamos salsa y nos va a enseñar a tocar instrumentos” (Adolescente mujer, Departamento del Chocó).

“También nos enseñan mucho de los temas de la sexualidad, cómo protegernos y cuáles son los efectos que produce un embarazo no deseado” (Adolescente mujer, Departamento del Chocó).

Es importante recalcar que estas rutinas y trayectorias se desarrollan en contextos de alta vulnerabilidad y precariedad de recursos. En el departamento del Chocó, el problema del agua es una cuestión preponderante para los niños y niñas pequeñas, ya que en cuestiones de aseo personal se ven limitados por la escasez de agua potable en los hogares y sanitarios, además de la falta de agua calefaccionada.

La presencia de la violencia

La violencia se encuentra presente en el relato de nuestros entrevistados como integrante habitual de su entorno.

Es así como en el Chocó las y los entrevistados mencionan en forma expresa la problemática que sufren respecto de la violencia que ejercen arbitrariamente los paramilitares hacia los “drogadictos o viciosos” que se encuentran en la calle, fenómeno denominado por las y los niños como “limpieza social”; lo cual representa un conflicto abierto a la vulneración del derecho a la vida y a la percepción de seguridad por parte de niños(as) y jóvenes. Así mencionan:

“La limpieza es como para jóvenes que están más en el vicio, entonces este barrio se presta para eso y se reúnen acá mismo, le roban a la gente, entonces por eso que viene la limpieza social y ya han matado jóvenes de acá y el barrio no está tan llevado y por eso está más tranquilo, pero pues...” (Adolescente hombre, Departamento de Chocó).

“Tenía un amigo que salía muy poco, casi nada echado al vicio y salió por la noche a hacer un mandado y como él tenía amigos que eran del vicio y empezó a hablar con ellos y ahí llegó la limpieza social” (Adolescente hombre, Departamento de Chocó).

“Es un problema porque a veces uno no más tiene que ir donde gente y uno va pasando y empiezan a repartir balas y uno no tiene nada que ver, es ver balas perdidas” (Adolescente hombre, Departamento de Chocó).

Por otro lado, en el departamento de Nariño, específicamente en Tumaco, se menciona explícitamente una alta presencia de violencia, especialmente en la relación entre pares y con los maestros de la escuela, cuestión presente en casi todas las opiniones vertidas por niños(as) y adolescentes, como por ejemplo:

“A los niños que pelean en el curso y le dicen vulgaridades a la profe los llevan a la coordinadora, a coordinación y los meten al baño y les dan duro” (Niño, Departamento de Nariño).

Si bien la ocurrencia de violencia contra los niños y niñas está presente en los planteamientos recogidos en las entrevistas grupales realizadas en los tres departamentos, es en Córdoba donde adquiere ribetes más serios:

“A mí el año pasado me tenían a mano saltada, si no estudiaba me pegaban, si no lavaba los platos me pegaban, si no barría también, si no me aprendía las tablas también me pegaban con un cinturón” (Niña, Departamento de Córdoba).

No obstante, más allá de la constatación de la situación, resulta preocupante la naturalización de la violencia como forma de corrección de conductas consideradas inapropiadas. Así lo vemos expresado en el relato de una de las niñas de la misma localidad y departamento:

“A veces es bueno [que nos peguen] porque nosotros no hacemos las cosas, a veces los papás nos dicen, y a veces no queremos hacer las cosas, entonces ahí nos tienen que pegar” (Niña, Departamento de Córdoba).

En Nariño, también las y los entrevistados dan cuenta de la discriminación presente respecto de su origen étnico, lo cual representa una barrera importante para motivarlos en el logro de sus expectativas de vida:

“Por ser indígena nos discriminan mucho en la ciudad, por pertenecer al colegio. Por ejemplo, recién nos llevaron a representar al colegio a la secretaria de educación, entonces era sobre el día del idioma y nos cogieron y era una participación, un conversatorio y nosotros fuimos a participar con los compañeros y pues nos dijeron que no íbamos a salir profesionales sino que íbamos a salir chamanes, y nos discriminan bastante” (Adolescente mujer, Departamento de Nariño).

Cómo son las y los jóvenes y niños y niñas: lo ajeno y lo propio

La alegría como parte de la niñez y la adolescencia

En general, tanto los niños como adolescentes manifiestan una percepción optimista y entusiasta respecto de su forma de ser. Los aspectos críticos surgen, para casi todos los casos, en el reconocimiento de los otros. No obstante, existen diferencias significativas en relación a la caracterización de sí mismos en cuanto, adolescentes hombres o mujeres y la caracterización de sus compañeros/as de sexo opuesto.

Por su parte, los niños piensan de sí mismos que son alegres, juguetones, estudiosos, responsables, respetuosos, molestos e inquietos. Los adolescentes resaltan el hecho de ser inquietos y risueños, que se la pasan jugando fútbol y que son humildes y amigables. Así, señalan:

“nos gusta reírnos, y ser inquietos, me gusta estar activo, jugar” (Adolescente hombre, Departamento del Chocó).

Pese a esta visión más bien alegre de sí mismos, en el Departamento del Chocó se destacó el problema de las drogas asociado al desarrollo juvenil y recalcan:

“Antes, hace uno tres o cuatro años, habían niños juguetones y a cada rato veía a gente jugando futbol o lo que sea pero ya no es así, los hombres ya no son así, hay muchos que están en el vicio, como que ya no se distraen casi nada, sólo les gusta estar entre los que fuman, porque ya no tienen qué hacer, no es lo mismo, ya son como más aburridos” (Adolescente hombre, Departamento del Chocó).

La agresividad también se abre paso

Por otro lado, las niñas manifiestan que los niños son desordenados, altaneros, cariñosos, inquietos y alegres, así también que:

“...algunos son un poco agresivos, que algunas veces uno está quieta y vienen a molestar, dicen cosas malas, cambian palabras, son bruscos, violentos, con todos, da lo mismo van a molestarlos, a tirárselos encima, a decirles palabrotas, pelean” (Niña, Departamento de Nariño).

En cuanto a los contrastes según localidad, se puede apreciar que en Tumaco, tanto niños, niñas y adolescentes rompen con esta visión general de optimismo, exhibiendo una apreciación negativa a sus actitudes caracterizada por la presencia de la violencia en todos los ámbitos de la vida cotidiana.

“.. los niños no le hacen caso a la maestra, ni a las mamás, ni a los papás. Y también pelean en los colegios, tiran piedras a ‘los perros’. Cuando uno le quiere dar, le dicen perro.. Los niños se agarran y se dan así –bum bum (diferentes sonidos)” (Niño, Tumaco).

“las niñas dicen palabras a las mamás, no le hacen caso y a la hermana le dicen ‘vá-yase, váyase. Cuando están peleando las dos hermanas, la otra agarra un cuchillo y la mata. El diablo ahí después se le sube” (Niño, Tumaco)

“ las niñas son agresivas, verbalmente y físicamente. Llega una persona y empiezan a comentar, y ahí empieza la pelea. Empiezan a tocarse así y a pegarse, luego dicen algo muy grave que ofende a la otra persona y todos empiezan a decirlo” (Niña, Tumaco).

En la misma línea, en la localidad de Tierra Alta, del Departamento de Córdoba se presenta una autopercepción negativa al momento de compararse con otros niños:

“Yo pienso que nosotros somos diferentes porque algunos niños de allá [otras localidades] son como más educados que nosotros, más decentes y pueden hacer varias cosas que uno aquí no puede hacer” (Niño, Departamento de Córdoba).

Mientras que el grupo de adolescentes hombres de Quibdó, del Departamento del Chocó, también resaltan las cualidades negativas de sus pares, justificado en relación al problema de drogas y estableciendo diferencias dicotómicas entre los y las jóvenes viciosas o no viciosas.

Las diferencias de género en la mirada de las y los entrevistados

Las jóvenes piensan de sus pares hombres que son graciosos y amigables deportistas, lindos, trabajadores, poco obedientes y ambiciosos en el sentido de que les interesa trabajar para obtener recursos inmediatos y no pensar en el futuro. Resaltan, en todo caso, la presencia del machismo en ellos:

“Son juguetones y machistas, como que nosotros tenemos que hacer esto y dicen “porque nosotros somos más fuertes,” recochones pero son muy cariñosos, los compañeros que nosotras tenemos son muy cariñosos, recochones inquietos, alegres, mucha recocha que es como molestar pero bromas es todo el tiempo pensar en una palabra que les cambie el sentido, se ponen necios igual y serios también son”

También relevan el hecho de que *“a ellos les gusta conseguir varias mujeres, a las mujeres les gusta conseguir un solo hombre, ellos trabajan todo el día y hacen deporte en la noche, como trabajan todo el día aprovechan la noche para hacer ejercicios”* (Adolescente mujer, Departamento de Nariño).

Por su parte, las niñas piensan de sí mismas que son juguetonas, buenas, alegres, buenas personas, amables, divertidas, amigables, les gusta ayudar a los demás, les gusta compartir y ayudar. Las jóvenes por su parte se definen a sí mismas como alegres, a veces tristes, divertidas, sentimentales, obedientes, responsables, amigables, lindas, tiernas y que les gusta salir.

Los niños, por otro lado, señalan que las chicas son felices, divertidas y estudiosas, groseras, mientras que los jóvenes piensan de las adolescentes que *“son todo lo contrario en la forma de pensar y ser, son más delicadas y sensibles, no les gusta que les griten, como ellas son delicadas yo les hablo despacito, son más sensatas que los hombres, tienen tareas diferentes en la casa”* (Adolescente hombre, departamento de Córdoba).

Al igual que con los jóvenes, en Chocó, los adolescentes hacen una distinción entre las muchachas que están o no expuestas a las drogas y manifiestan *“hay algunas mujeres que son como más entregadas al estudio y están las que están en el vicio, ellas son como más agresivas y groseras, las que estudian son como más respetuosas y acá en este barrio se miran las que están en el vicio, porque más que todo las que estudian se las pasan en la casa”* (Adolescente hombre, Departamento del Chocó).

Como se ha señalado anteriormente, si bien en los relatos de niños, niñas y adolescentes existen diferencias claras entre hombres y mujeres, asociadas principalmente a los estereotipos de género, se puede constatar que en la interacción cotidiana estas diferencias se van desdibujando y adquiriendo un menor protagonismo. En este sentido, los contrastes, en sus palabras, son asumidos como en la manera en las que niños y niñas se relacionan. Así esto se ve representado en la siguiente cita:

“como jugamos mucho futbol, éramos más individualistas con las mujeres que solo nosotros lo jugábamos nosotros, solo mandábamos y como que discriminábamos, pero este juego más que todo puede unir y las mujeres nos demostraron a los hombres que ellas pueden hacer lo mismo que uno hace” (Niño, Departamento del Chocó).

No obstante, existe entre las adolescentes claridad respecto de que las diferencias de género son cuestiones que deben ser abordadas por ellas por medio de un actuar consciente. En ese sentido reflexionan:

“Yo creo que es la forma de pensar porque por ejemplo los hombres, no todos, piensan “ellas por ser mujeres no pueden hacer lo que nosotros hacemos” pero si nosotras nos vamos a quedar pensando como en los siglos pasados y nos vamos a quedar, yo creo que los últimamente los hombres se han puesto más machista porque les demostramos que podemos hacer las mismas cosas que ellos, que no nos podemos quedar de sirvientas en la casa atendiéndolos y, sino que también podemos hacer las mismas cosas que ellos hacen y a veces mejor (...) yo creo que ahorita pensamos en nosotras, en salir adelante por nuestra propia cuenta y no depender de ningún hombre” (Adolescente mujer, Departamento del Chocó).

Expectativas de futuro y dificultades para alcanzarlas

El estudio como la “palanca” para soñar un mejor futuro

Las expectativas de niños, niñas y adolescentes están unidas con la realización de estudios superiores y proyecciones laborales que los provean del sustento material de modo de suplir sus actuales carencias. Si bien tanto niñas como niños se proyectan con metas de desarrollo de carreras profesionales, vuelven a aparecer diferencias de género, en tanto las mujeres (niñas o adolescentes) se proponen seguir estudios de veterinaria, medicina, sicología, enfermería, los hombres privilegian las carreras de policía, militar, ingeniero o futbolista.

Mi primera meta es graduarme del colegio, salir de aquí con mi título, seguir si dios quiere entrar a la universidad y seguir estudiando, formar pues mi carrera lo que más quiero es egresar de sicología y tener mi propio trabajo, tener mis cosas, apoyar a mi familia, a mis papás, a mis hermanas y bueno seguir adelante. Cuando ya tenga mis metas cumplidas, mis sueños ya se hayan hecho podría tener mi familia ya formulada y pues salir adelante con todos ellos. (Adolescente mujer, Departamento de Nariño).

Resultan casi unánimes las opiniones tanto de niños y niñas, como de adolescentes hombres y mujeres en términos que la única oportunidad que tienen para “progresar” y tener mejores condiciones de vida que las de sus padres o las que ellos les han podido ofrecer, es a través de completar una formación profesional:

Yo creo que uno estudie para tener una carrera para tener plata, vivir, no como esos que no estudian y se salen del colegio y cuando son grandes andan por ahí robando, atracando o pidiendo limosna. (Niño, Departamento de Córdoba).

Así, las expectativas se encuentran asociadas al mejoramiento de su calidad de vida actual y a la sostenibilidad de la vida próxima, es decir, el estudiar una carrera profesional estaría relacionado con la superación del contexto educativo y socioeconómico de sus padres y familias. En ese mismo sentido, las jóvenes adolescentes, específicamente del departamento del Chocó se sienten apoyadas por sus familias.

“Mi mamá quiere que estudie y salga adelante, que haga algo productivo y no quede como ella sin hacer nada y matándose por hallar cualquier trabajo que salga para, para poder traer el sustento a la casa” (Adolescente mujer, Departamento de Chocó)

Del mismo modo la proyección laboral individual de las y los participantes en los grupos tendría como consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de sus familias de origen, en tanto la profesión ejercida puede ser un aporte en términos de conocimientos y competencias técnicas frente a ciertos problemas, así como no significar un gasto más en el hogar, sino un aporte:

“A veces cuando uno es una familia por lo general grande, somos numerosos, ya lo que estamos grandes apoyamos y damos de comer, porque si yo quiero estudiar tengo que trabajar para lograrlo, porque mi mama tiene más hijos y más pequeños que yo entonces yo pienso que uno trabaja para ayudar la mamá a que esos pequeños salgan adelante y puedan tener lo mejor y uno ya como está grande verá lo que hace, a uno lo que te toca es trabajar” (Adolescente mujer, Departamento de Chocó).

“Yo quiero ser doctora porque así uno puede atender a las personas, o sea cuando yo sea grande y alcance el sueño de ser doctora, si alguien se enferma de mi familia lo haría yo y no otra, y no estaría sufriendo por no tener plata” (Adolescente mujer, Departamento de Córdoba).

La falta de recursos como una barrera

Al momento de preguntarles a las y los participantes cuáles son las principales dificultades que pudiesen truncar sus planes, destacan los impedimentos económicos para realizar sus estudios posteriores a los entregados por el Estado. Así por ejemplo, una de las principales preocupaciones de los adolescentes del Departamento de Córdoba tiene relación con la dificultad para realizar el pago de cuotas en el caso de cursar una carrera universitaria. Del mismo modo, una niña del Departamento del Chocó expresa

"A mí lo que me impide lograr lo que quiero para cuando sea grande es tener que pagar la universidad" (Niña, Departamento del Chocó).

En correspondencia, la necesidad de aportar recursos a los hogares impediría realizar regularmente una especialización o carrera profesional:

"No todos tenemos la oportunidad de estudiar normalmente y cuando por ejemplo sí la tenemos pero por algunas cosas tenemos que dejar de estudiar para trabajar, para ayudar y para conseguir nuestras propias cosas y el estudio queda ya en un segundo plano. Esas son las dificultades para conseguir los sueños de uno y como trabajas para estudiar te acostumbras a que ya tienes plata y el estudio queda en un segundo plano como que ya nos da flojera estudiar y dejamos todo de lado por ayudar a los demás" (Adolescente mujer, Departamento de Chocó).

Se pueden referenciar que las dificultades evidenciadas por niños(as) y adolescentes para alcanzar sus sueños están vinculadas especialmente a los problemas socioeconómicos a los que las localidades se encuentran expuestas. Así constatamos la baja percepción sobre el nivel de ingresos, la existencia de una situación de exclusión de los grandes centros urbanos, baja dotación de infraestructura en términos sanitarios, de recursos naturales, problemas de vialidad y contaminación.

Los derechos

Se les consultó a los niños, niñas y adolescentes sobre su conocimiento acerca de sus derechos y, en términos generales, se puede apreciar que poseen nociones básicas acerca de ellos, las cuales no presentan variaciones significativas en relación al sexo y la edad. Los derechos más mencionados pueden ser agrupados en groso modo en dos grandes grupos: el derecho a la existencia y la dignidad y el derecho al desarrollo. Así, en el primer grupo sobresale el derecho a la vida, a no ser maltratado, a poseer un nombre y un apellido, a una familia, a la libertad, a no trabajar y vivir en paz, mientras que en cuanto al desarrollo se expresan el derecho a la educación, a la vivienda, a la salud, a la recreación, entre otros.

Por otra parte, a pesar de reconocer "su derecho a tener derechos", mencionan una serie de situaciones donde estos son vulnerados y donde no existen garantías para ejercerlos. Particularmente, se refieren al hecho que, por pertenecer a sectores de bajos ingresos, no pueden cumplir con sus derechos:

"Nosotros tenemos muchos derechos como jóvenes podríamos tenerlos pero en un barrio con tan bajos recursos la gente no va a mirar esos derechos sinceramente, no se van a poner a decir "ah usted es joven y tiene sus derechos entonces vaya para que ejerza sus derechos" y uno como joven también se ha hecho la mentalidad de dejar los derechos de lado y decir si quiere estudiar estudie y si quiere trabajar trabaje y muchas veces dejamos de lado eso derechos, porque si yo tengo el derecho a estudiar está bien pero en muchos lugares cobran por estudiar entonces no nos fijamos mucho en los derechos y en un barrio de bajos recursos como este la gente piensa solo en trabajar para salir adelante y tener algo" (Adolescente mujer, departamento de Chocó).

Así, hacen hincapié en que principalmente el ejercicio de los derechos debe ser promovido y resguardado por ellos mismos –nosotros-, y las familias:

“Si nosotros entre todos hacemos una unión podemos hacer valer nuestro derechos porque no hay nadie que le importe que venga un niño, pero si todos nos juntamos nos van a hacer caso” (Adolescente hombre, Departamento de Chocó).

Manifiestan desconfianza hacia los titulares de deberes que deberían ser garantes de sus derechos mientras en la práctica tienen actitudes oportunistas y centradas en sus propios intereses:

“También el Estado si al final ellos son los que tienen más poder, para las elecciones prometen y prometen y una vez que ganan no les interesa nada, no les interesa a los del municipio porque solo necesitan los votos. Deberían darnos más oportunidades de estudio y no necesariamente que cobren tanta plata” (Adolescente mujer, Departamento de Chocó).

Por otra parte, en el departamento de Nariño, donde la presencia de indígenas es mayoritaria, y aun cuando no es enunciado literalmente, los adolescentes esbozan su derecho a la diversidad, a no ser discriminados ni discriminadas y a la preservación de su cultura, lo cual queda expresado en la opinión de una adolescente del departamento:

“Que haya igualdad, unión porque la verdad es que todos somos seres humanos y también que sepamos valorar la cultura de los demás, cada uno tiene su procedencia de una cultura y hay que saber respetar, dar respeto para que nos respeten” (Adolescente mujer, Departamento de Nariño).

Perspectivas sobre el futuro

Los niños, niñas y adolescentes colombianos manifiestan mensajes esperanzadores hacia sus pares, pero con un marcado acento hacia el esfuerzo personal que imprimen en cada aliento. En términos generales plantean lo imprescindible de la dedicación al estudio para prosperar en cualquier empeño, del mismo modo exhortan a sus pares a aprovechar el apoyo familiar como piedra angular de sus sueños.

Así mismo, recomiendan alejarse de los malos pasos, de las drogas y la delincuencia, relatando experiencias personales y/o familiares a la manera de enseñanza para buscar caminos correctos y no perder sus horizontes.

Se desprenden del conformismo y apuntan a aspirar a más, a ponerse metas a corto plazo que ayuden a cimentar el camino que cada uno se traza, procurando ser correctos, portarse bien y hacerse respetar.

Estas nociones quedan expresadas en la opinión de una adolescente mujer del Departamento de Nariño:

“Que como jóvenes y niños aprovechen mucho los estudios que ahora nos están brindando, que aprovechemos cada segundo de nuestras vidas, ya que es algo que no se nos da todos los días, que tomemos esa importancia de estudiar y seguir estudiando cada día y que pensemos que la vida no nos va a durar mucho tiempo, que es un pedacito, pero que es muy divina”.

En correspondencia, se referencia la necesidad de ímpetu y lucha:

“Que luchen por lo que quieren a pesar de las muchas dificultades que tenemos, que luchen en lo posible, que hagan lo que sea para que cumplan su sueño porque todos tenemos sueños y no importan las barreras, dificultades tenemos todos pero si luchamos contra eso lo podemos cumplir” (Niña, Departamento de Chocó).

Finalmente vale mencionar la importancia en la localidad de Nariño el llamado a respetar la diferencia, no discriminar y aceptar la diversidad de culturas, lo que está estrechamente ligado a la reivindicación del reconocimiento a su condición indígena:

“Mi mensaje sería que no discriminemos a las personas sin importar el color de piel, la nacionalidad, las etnias porque todos somos personas, seres humanos y tenemos nuestros sentimientos y así como dijo nuestra compañera respetar para que nos respeten. O no hagas a los demás lo que no quieres que te hagan a ti y aprendamos a valorar nuestra vida y a las personas que nos rodean.” (Adolescente mujer, Departamento de Nariño).

Diversidad de opiniones según localidades, edades y género

Las respuestas que se recibieron a las preguntas sobre la vida cotidiana, las identidades, los sueños y las dificultades poseen varios aspectos en común en relación a la localidad de residencia, género y edades. No obstante, existen también diferencias y los matices encontrados fueron anotados en los distintos puntos de esta sección. Para entregar mayor riqueza de la información, y manteniendo su carácter de ilustración dado que no es posible generalizar los resultados, se resumirán las miradas desde los territorios, género y ciclo vital, relevando lo más destacado en cada caso.

Nariño

En lo que se refiere a la localidad de Ipiales, los niños y niñas destacan la precariedad respecto de su situación de vida y hacen referencia directamente a la pobreza, falta de alimentos, de agua y de equipamiento de la escuela para aprovechar mejor los estudios. Sin embargo, no hacen alusión a la violencia, ni al interior del hogar ni en el entorno.

En este mismo sentido, las y los adolescentes destacan también como problemas la dificultad de acceso a la educación superior, ya que para cumplir sus sueños de obtener una profesión deben salir de su territorio e irse a una ciudad grande y la distancia con sus familias les trae otros problemas como la soledad y la depresión y los enfrenta a riesgos como la droga, el alcoholismo y la pertenencia a grupos armados frente a los cuales a veces no se sienten con muchas herramientas.

También anotan que en la localidad hay bastantes embarazos no deseados y abandono de los padres a los hijos. En algunas ocasiones, las chicas que se embarazan no reciben apoyo de sus familias, caen en la pobreza y no tienen cómo alimentarse. Ambos grupos -de niños y niñas- señalan que reciben muy poca orientación de los adultos frente a estos temas. Entre las y los adolescentes, existe una fuerte valoración de su vida en el campo, del carácter “luchador” y comprometido de su gente y de la importancia de la producción de alimentos para todo el país. No obstante, la mayoría no se proyecta en trabajar en el campo, aunque sí todas y todos esperan obtener una profesión para ayudar a sus familias y señalan que nunca olvidarían sus orígenes, especialmente por la valoración de su cosmovisión y cultura indígena.

Entre las adolescentes mujeres se manifiesta un especial reconocimiento a su origen indígena y a la importancia que no exista discriminación y se manifieste un respeto por sus culturas y saberes. En ese sentido, plantean que los varones a veces desconocen sus orígenes y quieren ser “más modernos”, adoptando modas y costumbres que no les son propias a su cultura.

En términos de los roles de género, en este territorio se reproducen las diferencias tradicionales tanto en las actividades que deben realizar niños, niñas y adolescentes en sus hogares (las niñas y adolescentes oficios domésticos y cuidado de menores, varones labores en el campo y cuando pueden “ayudan” en la casa), como en la división del trabajo que describen como propias de sus padres: las madres en general están en la casa y los padres en los campos, o a veces se han ido del hogar. No obstante, las adolescentes indican expresamente que los hombres, sus pares, continúan siendo machistas y queriendo imponer su manera de ver las cosas, pero, a pesar de ello, son cariñosos y pueden confiar en ellos.

Tumaco

En esta localidad, gran parte del relato de niños, niñas y adolescentes está asociado a la violencia, tanto al interior de los hogares, como en la escuela y en la calle. De este modo, describen situaciones en que son víctimas de maltrato por parte de sus padres y de sus maestros. También señalan que existe violencia sexual y que conocen de cerca varios casos. Ello es parte de la violencia de pareja, donde reconocen que no es infrecuente que los padres golpeen a las madres.

Del mismo modo, los niños dan cuenta de la existencia de violencia física de los maestros de la escuela como respuesta a eventuales conductas que consideran inadecuadas de las y los estudiantes. Esto es algo de lo que hablan sin tensiones, algo naturalizado en su cotidianidad. También señalan que existe presencia de agresiones en las calles en forma habitual, especialmente entre grupos.

Aunque las y los entrevistados no hacen una relación directa con esta problemática, las descripciones de sí mismos y de sus pares, particularmente entre niños y niñas, aluden en forma más reiterada a rasgos de agresividad y negativos que aquéllos de otros territorios. En sus mensajes, recalcan la necesidad de ser tolerantes y de respetar a las y los otros.

Córdoba

Tierralta

Llama la atención en los niños que, si bien se reconocen alegres y juguetones, advierten que viven en peores condiciones que los de otras localidades y que tienen mayores restricciones. Las niñas, por su parte, son expresivas en señalar que viven con escasez de recursos.

Las niñas describen una rutina con bastantes quehaceres domésticos, mientras los niños deben dedicarse principalmente a realizar los mandados.

Plantean, como la mayoría, pero de manera más expresiva, que sufren maltrato físico en su relación con los adultos, particularmente en su familia. No obstante, a diferencia de otras localidades, en ciertos casos justifican esta violencia con una forma de enseñanza que les servirá en el futuro.

Confían en que la educación los puede ayudar a salir de la situación de pobreza en que se encuentran y, por tanto, sus sueños están vinculados a obtener una profesión. Reconocen dificultades para poder realizar estos sueños, pero también señalan que no continuar estudios, salirse del colegio implica iniciar un sendero vinculado a la delincuencia, los vicios y la extrema pobreza.

Villa Jiménez

En Villa Jiménez, se entrevistó a un grupo de adolescentes hombres y otro de mujeres. Entre los varones, se destaca, el acceso a internet y actividades vinculadas a este medio, como parte integrante de su rutina cotidiana. Los varones también realizan (más que lo que declaran otros grupos entrevistados) actividades domésticas, especialmente aquéllos que tienen hermanos menores. No obstante, indican que todavía los diferencia de sus pares femeninas la división del trabajo al interior de sus familias y varias características de comportamiento: “ellas son más sensibles y juiciosas” que los varones. Llama la atención también en este grupo el hecho que describen más actividades fuera de la escuela y de su hogar que el resto: van a fútbol, bandas musicales, tienen grupos de amigos, entre varios ejemplos.

Las adolescentes, por su parte, son expresivas en manifestar la diferencia de roles con los varones, indicando que ellos comienzan a realizar trabajo remunerado en edades más tempranas que ellas, mientras que por ser mujeres deben encargarse de varias actividades domésticas cotidianas. Su descripción de la rutina cotidiana alude a actividades al interior del hogar (ver televisión, hacer oficios, escuchar música) más que en otros espacios,

a diferencia de los varones. De hecho, indican que los hombres pueden salir y “no los regañan”. Sus sueños y expectativas están vinculadas al logro de una profesión y al estudio como posibilidad de lograrlo y coinciden en sus consejos para que las y los jóvenes para que perseveren en sus esfuerzos individuales y no cedan a la presión de amigos pues ello “los puede llevar a perderse mucho”.

Soacha

Alto de la Florida

En este barrio, se entrevistó a un grupo de adolescentes mujeres, a un grupo de adolescentes hombres y un grupo mixto de niños y niñas entre 8 y 11 años.

La mayoría de los niños y niñas que participaron en el grupo vienen de otros lugares de Colombia (no nacieron en Soacha). Valoran el lugar donde viven, su paisaje y un entorno amigable para el juego y el deporte. Sin embargo, señalan que les afecta la falta de agua potable y no tener agua caliente. También, indican que hay mucho polvo debido a que sus calles no son asfaltadas y que les falta la comida. Señalan que hay que evitar a la “gente mala, peligrosa y viciosa”. En su rutina cotidiana no se plantean muchas actividades domésticas, sino el estudio y el juego como lo principal. De todas maneras, algunos de ellos indican que ayudan a sus padres en sus trabajos (remunerados).

Las chicas adolescentes, por su parte, describen una rutina centrada en el estudio y en las labores domésticas, particularmente el cuidado de sus hermanos pequeños. Pasan poco tiempo fuera de estos dos ambientes y en espacios públicos como los parques o la calle. Tienen todo su tiempo ocupado. De hecho, señalan que esa falta de tiempo propio les impide pensar “lo que les gusta o no les gusta” de su vida diaria. Todas las entrevistadas pertenecen a familias desplazadas y habitan en el lugar desde hace 6 meses a tres años. Describen también el esfuerzo que les significa trasladarse hacia los lugares de estudio que quedan distantes y no disponen de movilización colectiva. Reconocen que existe machismo y que los varones aún las ven como dependientes, mientras ellas se consideran autónomas y capaces de desarrollar sus propios proyectos personales. Señalan que cuentan con el apoyo de sus padres y familiares para llevar adelante sus sueños de estudio y de futuro.

No obstante, reconocen que existen dificultades para alcanzarlos pues pertenecen a un sector de bajos recursos y las instituciones públicas no desarrollan acciones para cumplir con sus derechos; más bien expresan una alta desconfianza hacia las autoridades políticas y el cumplimiento de sus promesas electorales. Destaca en esta localidad la presencia de organizaciones juveniles como un recurso destacado y apreciado por las adolescentes para fortalecer sus capacidades personales.

Los adolescentes, por su parte, contrariamente a las chicas de su edad, no tienen tareas domésticas o de ayuda en la familia. Cuentan con tiempo para el ocio y actividades propias, y conocen muy bien la calle y su barrio. Saben a qué lugares pueden acudir y dónde no conviene ir. Comentan el problema de la violencia que se vive en su territorio, relevando la situación de “limpieza social” donde grupos armados matan a drogadictos en la calle, cada vez en forma más habitual, y sienten una tensión entre reconocer que no es correcto que se mate a estos jóvenes sino que habría que buscar formas públicas para que logran salir de su situación, pero también aprecian que la ausencia de estos jóvenes en el espacio público les permite utilizarlos con mayor frecuencia y tranquilidad. En comparación con las mujeres, si bien manifiestan el mismo anhelo de alcanzar una profesión, ven mayores riesgos en poder terminar los estudios debido a la falta de oportunidades.

Chocó

Quibdó

Las niñas y niños de entre 8 y 11 años entrevistados en Quibdó, señalan que son alegres y les gusta estudiar y el lugar en que viven. No obstante, resienten la falta de agua corriente y por ello valoran la lluvia ya que ella les permite disponer de este vital elemento para comer, asearse, y beber. Además, indican que viven frecuente maltrato de los adultos hacia ellos, tanto físico como psicológico en tanto les prohíben realizar las actividades que les gustan (como participar en grupos de bailes). Esperan poder salir adelante cuando grandes, estudiar para mejorar sus condiciones y creen que cuentan con apoyo para lograrlo.

Las adolescentes, por su parte, aunque realizan actividades domésticas, tienen menos responsabilidades en el hogar que sus pares de otras localidades. En todo caso, ayudan en las tareas como cocinar y lavar, pero no lo tienen que hacer solas. Reconocen, al igual que los niños y niñas, que las limita la falta de agua, pero no lo consideran un problema “grave”; y que también tienen servicios sociales con restricciones como los de salud que no prestan buena atención o pocos espacios para realizar actividad física. Reconocen la existencia de grupos armados en el barrio que “buscan problemas con los demás” y ello les restringe estar en los espacios públicos. Dan cuenta de algunos rasgos culturales propios como afrodescendientes, tales como la danza que a ellas les gusta practicar. No señalan mayores diferencias con los varones y que, de existir, no causan mayores problemas entre ellos. Algunas participan en organizaciones juveniles y valoran ese espacio. Consideran que varios de sus derechos no son respetados y que cada persona debe velar porque sus derechos se cumplan.

Los varones adolescentes señalan que en su mayoría tienen un trabajo remunerado además del estudio, lo que les significa disponer de una parte de sus ingresos para sus gastos, mientras el resto lo aportan a su familia. Entregan una visión negativa de las características de los chicos y chicas, en tanto respecto de los primeros señalan que “no parecen felices” y que frecuentemente son agresivos y violentos y no toman precauciones para no embarazar a las chicas. Consideran que las jóvenes están frecuentemente más interesadas en el dinero que en la calidad personal de los chicos. Señalan que, “aunque la vida no es fácil” y es probable que muchas veces pasen por dificultades, existen oportunidades de obtener una profesión y salir adelante a través del esfuerzo personal y el apoyo de los padres. El estado tiene obligación de hacer cumplir sus derechos, en particular mencionan el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), pero a veces no llevan adelante en buena forma su labor.

A modo de epílogo de esta sección, es posible advertir que los niños, niñas y adolescentes entrevistados dan cuenta de su vivencia de muchos de los problemas identificados en el estudio y que son conscientes que atraviesan una situación de vulneración de sus derechos. Ello se expresa con matices según los territorios, las edades y el género, pero existen relatos comunes que vale la pena investigar con mayor profundidad. No obstante, a pesar de la crudeza de muchas de las realidades que relatan, se advierte en ellos, una mirada general esperanzada en sus capacidades (más que en la confianza en sus entornos) que les permitirá tener una mejor vida que sus padres. Así, queda mucho trecho por andar para dar cuenta de la plena vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes pero se puede recoger la importancia de contar con sus capacidades y su disposición para ponerlas en juego.

V. Conclusiones

En Colombia, hay evidencia suficiente de que el Estado está usando todos sus recursos y capacidades disponibles para garantizar que un número cada vez más creciente de familias, niños, niñas y adolescentes, puedan ejercer sus derechos fundamentales. En los últimos años, se ha avanzado en materia normativa para asegurar la inclusión de una perspectiva de la infancia y adolescencia como sujetos de derechos y no meros beneficiarios de la acción pública. No obstante, aún existe una brecha importante de implementación de medidas que permitan el ejercicio efectivo del derecho a la participación y que los niños, niñas y adolescentes incidan en la solución de los problemas que enfrentan.

En Colombia, el actual sistema de protección social es altamente desarrollado con una creciente disponibilidad de recursos. Los niños, niñas y adolescentes que viven en los centros urbanos tienen acceso a varios programas y servicios que buscan garantizar al menos uno de los derechos básicos de supervivencia, desarrollo, protección, ciudadanía y seguridad económica. Sin embargo, varios de estos programas son ofrecidos de manera fragmentada con una baja cobertura en áreas semi-urbanas y rurales; sobre todo para comunidades indígenas y afro-colombianas.

En efecto, todavía persisten ciertos desafíos para poder llegar a las poblaciones más excluidas. En Colombia, en 2011, por ejemplo, uno de cada tres niños vivía en pobreza. Además, niños, niñas y adolescentes de áreas rurales tenían entre 2,4 y 2,8 veces más probabilidades de vivir en pobreza multidimensional (pobreza vista desde un enfoque de derechos que analiza la privación del niño más allá de su medida monetaria) que aquellos que vivían en zonas urbanas. La situación es más crítica entre personas y hogares en situación de desplazamiento. Al menos el 63 por ciento de hogares que se consideran desplazados viven en pobreza y un tercio de ellos, en pobreza extrema.

En salud, nutrición y agua todavía quedan retos en atender todos los niños y niñas pertenecientes a las comunidades indígenas y afro-colombianas. Según cifras oficiales, en 2012, la tasa nacional de mortalidad infantil era de 17,47 por cada 1.000 nacidos vivos. Sin embargo, en seis de los departamentos con mayor porcentaje de comunidades indígenas, este indicador era más del doble. La tasa de mortalidad en menores de cinco años es más del doble del promedio nacional (19,72) en los departamentos del Pacífico (Chocó, 53,18%) y la región Amazónica (47,51); en La Guajira es de 39,60. En Chocó, la tasa de mortalidad materna es 224 por 100.000 nacidos vivos, más de tres veces el promedio nacional (65,89).

En Colombia se requiere un sistema de protección social más sensible a la infancia y a la adolescencia, que contribuya a reducir su vulnerabilidad económica y social. Esto es posible en tanto la situación de los niños, niñas y adolescentes más excluidos sea visibilizada y permanentemente monitoreada, así como se identifiquen y evalúen los presupuestos y el gasto social en los temas de su interés.

La transición actual en la que se vienen adelantando los diálogos para la terminación del conflicto entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, puede servir para catalizar negociaciones futuras con otros grupos armados no estatales como el ELN. No obstante, un resultado favorable en La Habana no significará necesariamente el fin al conflicto o a la violencia contra la infancia y la adolescencia en Colombia. El contexto actual aún plantea desafíos como: i) la materialización de todos los componentes de la justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantía de no-repetición); ii) la ejecución efectiva de mecanismos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) para niños, niñas y adolescentes; iii) la implementación oportuna de los acuerdos de paz en los territorios; iv) y la construcción paz y la reconciliación en el nivel local.

Los niños, niñas y adolescentes resultan afectados de manera desproporcionada por el conflicto. En la actualidad, la infancia y la adolescencia siguen siendo víctimas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI); del reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados; de la violencia

sexual asociada al conflicto; del desplazamiento interno; y del confinamiento/privación de asistencia humanitaria. Según los reportes del Secretario General de las Naciones Unidas de los años 2012 y 2013, existe evidencia de al menos 723 casos de niños que dejaron los grupos armados (aunque fueron reclutados en años previos). Solo en 2013, al menos 43 niños y niñas fueron asesinados y se registraron 83 casos de mutilación en situaciones de conflicto. Aunque es imposible saber con certeza cuántos niños, niñas y adolescentes están vinculados actualmente a grupos armados, se sabe que entre 1999 y 2014 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asistió a 5,694 niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales, (28 por ciento niñas y 72 por ciento niños).

Las regiones más pobres del país –donde viven la mayoría de las comunidades rurales, indígenas y afro-descendientes– enfrentan una alta presencia de grupos armados no estatales y actividades económicas ilegales. El impacto del conflicto sobre los niños, niñas y adolescentes se combina, entonces, con los efectos de otras formas de violencia en el hogar, la escuela y el resto del entorno.

La violencia basada en género (VBG), especialmente la violencia sexual contra niños y niñas, representa una amenaza muy grave, y es altamente sub-registrada. La información disponible, proviene de los exámenes forenses asociados con los presuntos delitos sexuales. En 2013, 17,906 casos de estos procedimientos médicos legales fueron realizados a niños, niñas y adolescentes, de los cuales 84 por ciento fueron niñas y 16 por ciento niños. Las niñas entre los 10 y los 14 años son las más afectadas (7.116 casos), pero también son alarmantes los casos entre 0 y 9 años que alcanzan 5.653 y los de mujeres adolescentes de 15 a 17, que llegan a 2.151. Otro dato que es revelador de la posible magnitud del abuso sexual y de su normalización, es el de embarazo de niñas menores de 14 años. Colombia registra en promedio 6,550 nacimientos anuales de madres entre 10 a 14 años. En el contexto del conflicto armado, la violencia de género es aún más difícil de medir, investigar y sancionar. A pesar del sub-registro del fenómeno, fuentes independientes han estimado que entre 2008 y 2012, hubo por lo menos 48.915 casos de víctimas de violencia sexual contra menores de 18 años (41.313 niñas y 7.602 niños), en los que el presunto perpetrador pertenecía a un grupo armado. Esta situación es reforzada negativamente por el embarazo adolescente. La tasa de embarazo entre los 15 y 19 años de edad, fue de 19.5 por ciento en 2010, excediendo la meta establecida para el 2015 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de 15 por ciento.

Los riesgos asociados con las violencias contra los niños, niñas y adolescentes, incluido el conflicto armado, son exacerbados por la vulnerabilidad de ciertas áreas del país a los desastres naturales. Fenómenos ambientales recurrentes (La Niña y El Niño) causan deslizamientos e inundaciones, o temporadas de inundación y sequía, con altas restricciones de agua, que impactan de manera directa a la infancia y la adolescencia. Sólo en 2013, el Gobierno reportó que 120.950 familias fueron afectadas por emergencias.

La educación es un sector estratégico que puede contribuir de forma simultánea y efectiva a la equidad, la construcción de paz y la reconciliación. Las escuelas constituyen una plataforma con un alto potencial de convocatoria y convergencia social para apoyar a las comunidades a construir una cultura de paz sostenible y de reconciliación. Al mismo tiempo, la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y completar la educación básica y secundaria es un proceso clave para promover una verdadera inclusión social con prosperidad económica.

En años recientes, el sistema educativo colombiano ha logrado progresos significativos. Ha habido un crecimiento sostenido en la cobertura de todos los niveles educativos. Los datos disponibles (2013) indican que en primaria y secundaria la cobertura bruta es mayor de 100 por ciento y en transición y media es de 94.01 y 78.21 respectivamente. Así mismo, exámenes nacionales e internacionales muestran mejoras en los resultados de aprendizaje de niños y niñas. No obstante, desafíos importantes continúan, mientras otros emergen en el contexto del proceso de la construcción de paz. El sistema educativo todavía tiene dificultades para proveer educación de calidad para todos y para mantener los estudiantes hasta el final de la secundaria.

A pesar de que la tasa nacional de deserción escolar se ha reducido, de acuerdo con el Informe de Rendición Pública de Cuentas del Ministerio de Educación Nacional, de 4.28 por ciento en 2012 a 3.62 en 2013, ésta continúa siendo alta, particularmente en áreas rurales. Esta situación se complementa con hechos como que la tasa nacional de analfabetismo en áreas rurales, en 2014, fue más del doble (12 por ciento) con respecto al dato nacional (5,2 por ciento). Hay que considerar, también, que muchas de las comunidades que habitan las zonas más dispersas del país corresponden a indígenas y afro-colombianos. Aunque estas manifestaciones de inequidad podrán ser abordadas por las propias autoridades indígenas con mecanismos como la expedición y puesta en marcha del Decreto 1953 en 2014 -para la administración autónoma de servicios sociales básicos como el de educación-, el riesgo de crecientes inequidades persiste.

Las circunstancias anteriormente descritas ya vienen siendo abordadas por el Estado colombiano, la sociedad civil, el sector privado y los propios niños, niñas y adolescentes. A continuación se señalan algunas posibles líneas de acción que pueden fortalecer o acompañar lo que ya se viene haciendo en Colombia, en torno al respeto, la protección, el ejercicio y el restablecimiento de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Estas líneas se organizan bajo cada una de las cuatro categorías de derechos contempladas para este análisis preliminar de la infancia y la adolescencia:

En la categoría de existencia

En esta categoría se identifican cuatro cuellos de botella: (1) la baja coordinación entre los niveles nacionales y sub-nacionales -- así como entre distintos sectores-- , para la provisión de servicios sociales básicos en salud, nutrición y cuidado integral de la primera infancia; (2) el acceso insuficiente a servicios de calidad que sean adecuados a las necesidades de las comunidades rurales dispersas, indígenas y afro-descendientes; (3) las prácticas de cuidado inadecuadas en los ámbitos comunitario y familiar, relacionadas con el desarrollo de la primera infancia; y (4) la capacidad que aún debe fortalecerse de varias comunidades indígenas y afro-descendientes para concertar, construir, auto-gestionar y asegurar el auto-cuidado de sus comunidades, con servicios sociales básicos que respondan a sus necesidades.

Para afrontar estas problemáticas, es necesario que instancias como la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y las entidades respectivas que la integran, avancen en el desarrollo, validación y replica de modelos y programas de base comunitaria que mejoren la calidad de la atención en salud, nutrición y desarrollo infantil en comunidades que viven en los ámbitos rurales y de comunidades indígenas y afro-descendientes. Estos esfuerzos mejorarían, sin duda, la coordinación entre los sectores y aumentarían las capacidades locales para responder a las necesidades de las comunidades que han sido más afectadas por el conflicto armado.

Sin embargo, el cuidado integral de la primera infancia no sólo depende de la oferta institucional. También está condicionada al mejoramiento de las capacidades de las familias en la provisión de cuidado físico y emocional para los niños y niñas. Hay que contemplar, entonces, la innovación continua y la puesta en práctica de estrategias nacionales, regionales, locales o, incluso de base comunitaria, que fortalezcan las habilidades de padres, madres y cuidadores para alimentar adecuadamente a niños y niñas, estimular su desarrollo y responder a sus necesidades psicosociales, en entornos seguros libres de maltrato y discriminación.

En la categoría de derechos de desarrollo

Las políticas y estrategias nacionales que buscan garantizar una educación de calidad pueden mejorar su nivel de implementación. Existe, por ejemplo, una aplicación insuficiente de los modelos de etno-educación en aquellas áreas que más se necesitan. En áreas altamente afectadas por el conflicto, también, autoridades locales, comunidades y escuelas carecen de los recursos necesarios para garantizar mejores resultados de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes de orígenes diversos. Estas limitaciones se acentúan por barreras económicas, geográficas y aquellas relacionadas con las amenazas del conflicto, que afectan el acceso a las escuelas y la permanencia en ella. Currículos desactualizados y prácticas pedagógicas inadecuadas crean obstáculos adicionales que reducen la relevancia, la pertinencia y la capacidad de inclusión social de la escuela. La combinación de estos factores

afecta a las poblaciones en extrema pobreza y en áreas rurales, particularmente aquellas que se encuentran en las regiones del Pacífico, el Norte-Centro y el Sur del país, incluyendo los departamentos de Nariño, Chocó, Putumayo, Amazonas, Cauca, Córdoba, La Guajira, entre otros.

Para responder a estos retos, se hace necesario desarrollar modelos y estrategias que permitan al Ministerio de Educación y las autoridades educativas territoriales, mejorar sus capacidades para formular, implementar y coordinar políticas y presupuestos enfocados hacia la equidad. Esto aumentaría, a su vez, las capacidades y los recursos disponibles de las escuelas para mejorar el acceso a la escuela, la retención y la reintegración de los estudiantes que hayan desertado y el mejoramiento de un servicio de educación seguro y pertinente, en las comunidades rurales, indígenas y afro-descendientes que también pueden estar más afectados por el conflicto.

En la categoría de derechos de ciudadanía

Considerando la actual transición del país a un posible escenario de post-acuerdo de paz, los niños, niñas y adolescentes deben ser aún más empoderados como agentes de cambio que puedan contribuir a la construcción de paz y a la reconciliación. Ante los retos de implementar el marco normativo referido a la participación significativa de la infancia y la adolescencia, parece necesario organizar y definir estrategias que garanticen este derecho. Sería necesario, también, facilitar una especie de consenso nacional sobre los contenidos, estrategias y mecanismos de seguimiento que debería seguir alguna especie de política o estrategia nacional para la participación significativa de la infancia y la adolescencia en diferentes entornos, con un énfasis en el empoderamiento de las niñas y las adolescentes.

En la categoría de derechos de protección

Hay que propiciar una mayor coherencia en la respuesta para los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto y nuevas formas de violencia. Así mismo, hay que apoyar la implementación de un marco de justicia transicional y de DDR efectivo, enfatizando en los derechos y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes víctimas, para que puedan beneficiarse de todo el apoyo indicado en la Ley de Víctimas y la Hoja de Ruta Integral propuesta.

También hay espacio para fortalecer las capacidades institucionales, comunitarias y familiares en la visibilización y el abordaje integral de la afectación que sufren las personas menores de 18 años, especialmente las niñas, por la violencia sexual en el marco del conflicto. Esto incluye una respuesta integral a las víctimas de este tipo de violencia, incluida la atención en salud física y mental, así como el acceso a los componentes de verdad, justicia, reparación y garantías efectivas de no repetición.

Para fomentar la participación significativa de niñas, niños y adolescentes en la construcción de paz y la reconciliación, hay que promover la puesta en marcha de estrategias locales innovadoras referidas a temas como deporte para la paz, arte, música y cultura y las relacionadas con la construcción de ciudadanía. Esto también ayudará a prevenir que los adolescentes reincidan en nuevas y cambiantes dinámicas del conflicto, a partir de estrategias y metodologías como las de Justicia Restaurativa.

Es necesario seguir fortaleciendo el sistema de protección a nivel nacional, municipal y comunitario para proteger a los niños, niñas y adolescentes de la violencia, incluyendo las amenazas del conflicto armado. El énfasis podría hacerse en el mejoramiento de las instancias de coordinación existentes, entre los diferentes actores institucionales y comunitarios, así como también en el uso de estrategias y estándares comunes para prevenir que los niños, niñas y adolescentes reincidan en grupos armados ilegales, a través de redes de protección de la infancia y la adolescencia. Cambios en el entorno institucional (formal e informal) son también necesarios, incluidos aquellos referidos a normas sociales y prácticas culturales que todavía naturalizan la violencia, la ilegalidad y el no reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

Para hacerle frente a lo que se considera una aceptación social generalizada de la violencia contra niñas y mujeres, y aumentar la efectividad del sistema judicial para luchar contra la VBG, al Sistema Nacional de Bienestar Familiar debe seguir apoyando estrategias para el mejoramiento de los conocimientos y habilidades de funcionarios públicos vinculados a la prevención, la protección y el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de este tipo de violencia (teniendo en cuenta la edad, la orientación e identidad sexual, la etnicidad y la discapacidad). No obstante, esto no será posible sin la respectiva transformación en los conocimientos, actitudes y prácticas de las comunidades y las propias familias contra la violencia que se ejerce sobre niños, niñas y adolescentes - en especial hacia las niñas -, así como con la transformación de los estereotipos de género que todavía minan el reconocimiento de las niñas y mujeres como portadores de derechos.

El fortalecimiento de la capacidad institucional ayudará a garantizar la sostenibilidad de estos procesos a nivel nacional y territorial.

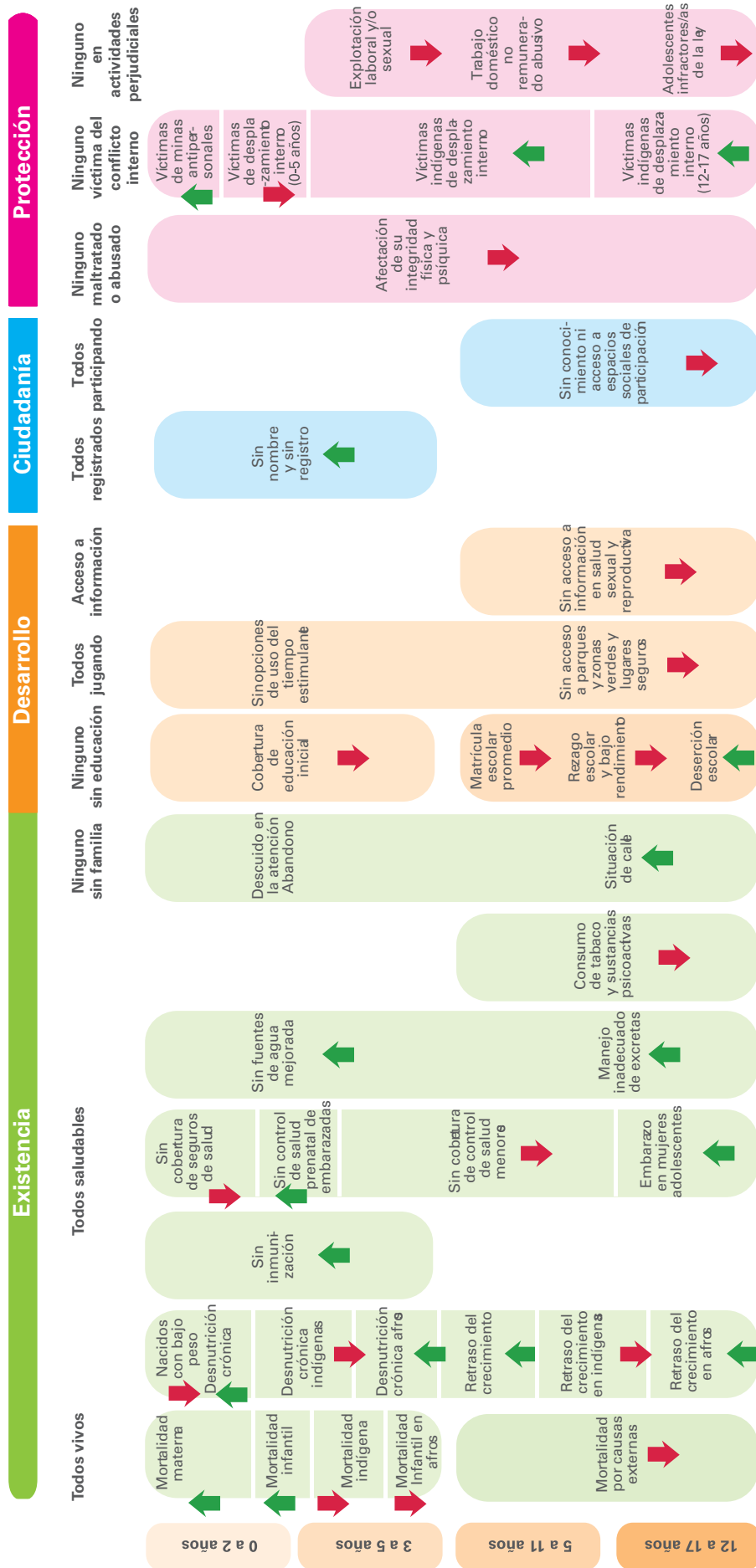
En general, en las cuatro categorías de derechos, es posible distinguir una amplia gama de políticas, planes, programas y proyectos del sector público, orientados a los temas de interés de la infancia y la adolescencia en Colombia, especialmente a partir del año 2001. No obstante, su mayor desarrollo se concentra desde el año 2010 a la fecha, lo que remite a considerar que su marco de política pública es muy reciente, al igual que gran parte de su marco normativo específico. Por lo tanto, si bien es cierto se ha avanzado en la inclusión de la niñez y adolescencia en los marcos de política pública - nacionales y locales - y en los procesos de rendición de cuentas, es necesario fortalecer el proceso de descentralización del país; fortalecer la arquitectura institucional del Estado en las regiones, de manera que se tengan claro los roles, recursos, resultados esperados y los sistemas de monitoreo y evaluación correspondientes, para garantizar el acceso universal y oportuno a servicios sociales básicos de calidad y pertinentes, coherentes con el principio básico de equidad.

Dado que hay una se observa una distancia entre la formulación de las políticas y su adecuada implementación - sobre todo con un enfoque de derechos y equidad-, es necesario fortalecer las capacidades territoriales para abordar estos temas. Particularmente avanzar en un proceso de descentralización efectivo que permita una gestión integral y pertinente a nivel local.

Las políticas y programas públicos dirigidos a la infancia y adolescencia deben contar con presupuesto para las acciones de participación de manera que se puedan llevar a la práctica los lineamientos y orientaciones establecidos. Además, se requiere fortalecer los programas de formación de funcionarios públicos y de actores que trabajan con niños, niñas y adolescentes para avanzar en cambios en favor de una cultura que los considere como sujetos de derechos y que reconozca la legitimidad de sus opiniones y propuestas. Hay que fortalecer la oferta de servicios con perspectiva intercultural, mejorando infraestructura, tecnología y atención en zonas rurales aisladas. Un área que debe corregirse es la invisibilización o sub-registro de las vulneraciones de los niños, niñas y adolescentes. Con los datos y estudios de los que se dispone actualmente, quedan aún algunas lagunas en el conocimiento de las dimensiones y las dinámicas de las distintas situaciones de que viven los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

Las nuevas tecnologías y las particularidades locales, así como la inconsistencia y limitaciones de los datos disponibles llevan a insistir en la necesidad de invertir en estudios, sistematizar la información existente, trabajar con universidades, ONGS, organizaciones locales, municipios y niños, niñas y adolescentes para abarcar cada vez más aristas, territorios y profundizar en el conocimiento de estas complejas problemáticas. Es importante, además, fortalecer los registros locales, especialmente en las zonas más rurales y apartadas, y profundizar en los criterios para desagregar y actualizar los datos que se requieren para tomar decisiones y evaluar sus efectos desde un enfoque de derechos y equidad.

Síntesis global de indicadores trazadores¹¹⁶



116 Ver detalles del comportamiento de la batería de indicadores analizados para estudio en los Anexos estadísticos. La metodología utilizada fue la identificación de la frecuencia de los indicadores trazadores de cada área de derecho y su desempeño positivo o negativo en cada subistema, categorizando como buen desempeño aquellos con variaciones positivas en la última medición relativa al año anterior y como mal desempeño aquellos que están con rezago respecto de la última medición del año anterior o deficitaria respecto del promedio.

Bibliografía

Aguado, LF, García, CA. (2008). Monitoreando el bienestar de la niñez en Colombia. Revista de Ciencias Sociales. V.14 N°2. Venezuela. Disponible en: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-95182008000200002&script=sciarttext>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). La prestación de servicios a la comunidad. Una sanción con oportunidades para desarrollar procesos de Justicia Restaurativa en el Sistema Colombiano de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Buenas prácticas, experiencia piloto y propuesta para su implementación. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, OIM.

Alcaldía de Medellín. (2012). Diagnóstico situacional de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio de Medellín. Colombia: Bienestar Social-Alcaldía de Medellín.

Alianza por la Niñez Colombiana. (2014). Informe Ejecutivo. Informe complementario al IV y V Informes Periódicos de la República de Colombia al Comité de Derechos del Niño. Período 2006-2010, Bogotá. En: <http://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Ejecutivo-Colombia-CDNFinal-1.pdf>

Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia (2014). Informe de la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Artículo 110 de la Ley 1453 de 2011. (23 de diciembre de 2011). En: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/estrategias-nacionales/Paginas/SRPA-Sistema-de-Responsabilidad-para-Adolescentes.aspx>.

Angulo, R., Azevedo, JP, Gaviria, A., Paéz, JN. (2012). Movilidad social en Colombia-Documentos CEDE-ISSN1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Arenas, A. (2013). Evaluación de país del F-ODM en Colombia-Estrategia de monitoreo y evaluación F-ODM. Colombia: Naciones Unidas en Colombia, Fondo para el Logro de los ODM (MDG-F / F-ODM).

Arévalo, O. (2012). "Juventud y Modernización Tecnológica"-Promoviendo la participación adolescente-Catastro de Instituciones. Chile: UNICEF.

Arias, MA., Ibañez, AM. (2012). Conflicto armado en Colombia y producción agrícola: ¿aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto?-Documentos CEDE-ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Banco Interamericano de Desarrollo & Banco Mundial. (2009). Colombia IDGFP (Informe de la Gestión Financiera Pública y Sistema de Contratación). Colombia: Unidad Administrativa para Colombia y México, Departamento Regional de Operaciones, Departamento de Servicios Operacionales, Modernización del Estado, Región para América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial.

Banco Mundial Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano. (2008). La Calidad de la Educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política. Colombia: Banco Mundial.

Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., Rodríguez, C. (2012). Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía-CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico).

Bernal, R., Camacho, A. (2012). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia-Documentos CEDE-ISSN1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Bonilla, L. (2011). Doble jornada escolar y calidad educativa. Documentos de Trabajo. Colombia.

Caicedo, C. (2005). Lucha contra la violencia intrafamiliar: Perspectivas desde la experiencia colombiana. Colombia

Cardenas, J., Ñopo, H., Casteñeda, J. (2012). Equidad en la Diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad Misión de Movilidad Social y Equidad-Documentos CEDE-ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
Cardona, A. (2010). Gasto Público Social Colombia 2000-2010 (Informe Final). Colombia: DNP.

Carrasquilla, A., Reyes, A., Gaviria, A., Abadie, A. & col. (2004). Seminario Internacional: ¿Por qué evaluar el gasto público? Experiencias internacionales y el caso colombiano. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República de Colombia, Banco Mundial, Banco Interamericano del Desarrollo.

Carvalho, M., Gonçalves, L., Cardozo, C., Diechtiareff, B. & col. (2008). Situation of Brazilian Children and Adolescents: Quantitative Overview. Brazil: UNICEF.

Casas, A., Barrera, E., Caro, B., Villa, L. (2013). Sistematización proceso de reforma a la Educación Media en Bogotá- Orden de Servicios PS-6699, Producto 4: Informe Final. Colombia: Ministerio de Educación Nacional, Organización de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Organización Internacional Para Las Migraciones-OIM.

Castañeda, E., Estrada MV. (2012). Lineamiento de participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia-Documento base para la discusión de lineamientos. Colombia: Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia, Estrategia de Cero a Siempre.

Centro de Estudios Económicos. (3 de Marzo de 2014). Asociación Nacional de Instituciones Financieras. Colombia. Disponible en: www.anif.co

Centro de Recursos de Análisis de Conflictos (CERAC) y PNUD. (2014). ¿Qué ganará Colombia con la paz?. Colombia: PNUD-CERAC.

CRECE Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales. (2013). Valoración del marco legal y administrativo de la educación media en Colombia. Manizales: Convenio de Cooperación. Colombia.

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). (2009). Informe alterno al informe del Estado colombiano sobre el cumplimiento del Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados. Colombia Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia- COALICO, Acción colectiva de objetores y objetoras de conciencia-ACOOO, Benposta Nación de Muchachos, Corporación Paz y Democracia, Corporación Vínculos, Defensa de los niños internacional-DNI, Fundación Creciendo Unidos, Fundación para la Educación y el Desarrollo-FEDES, Justapaz, Servicio Jesuita a Refugiados, Taller de Vida, Tierra de hombres (Alemania), War Child (Holanda), Comisión Colombiana de Juristas.

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). (2014). ¡Que dejen de cazar a las niñas y los niños! Informe sobre violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado en Colombia. Campaña - Violaciones y otras violencias: saquen mi cuerpo de la guerra. Bogotá.

Cogno, R., Muñoz, A. (2011). Tesina: Apoyo presupuestario de la Unión Europea al Ecuador. Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN.

Colombia Joven. (2004). Política Nacional de Juventud-Bases para el Plan decenal de Juventud 2005-2015. Colombia: Programa Presidencial Colombia Joven.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). Informe de Seguimiento y Evaluación a la estrategia de Atención a la Primera Infancia. Colombia: Estrategia de Cero a Siempre. Disponible en <http://www.deceroa-siempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/informe-seguimiento-estrategia-marzo-2013.pdf>

Comité DESC. (2010). Concluding observation E-C.12-COL-CO-5. Suiza: NU. Disponible en: www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Page/COLIndex.aspx

Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas. (2008). Estrategia nacional integral de lucha contra la trata de personas 2007-2012. Colombia: Ministro del Interior y de Justicia.

Comité Interinstitucional Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (2008). Estrategia Nacional para prevenir y erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015. Colombia: Secretaría Técnica. Disponible en http://apps.mintrabajo.gov.co/siriti/info/estrategia_colombia_2008_2015.pdf

Comité CEDAW. (2007). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia. 37° período de sesiones. Colombia: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Save the Children Canadá-SCC, Organización de Estados Iberoamericanos-OEI, Agencia Canadiense de Cooperación Internacional-ACDI: Canadian Partnership Branch-Additional Funds para Colombia, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de España.

Comité CEDAW (2013). Observaciones finales sobre los Informes Periódicos séptimo y octavo combinado de Colombia. 29 de octubre, 2013, artículo 14.c. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. EEUU. Naciones Unidas.

Committee on the rights of the child. (2009). Indigenous children and their rights under the Convention-General Comment No. 11. CRC/C/GC/11. EEUU: Committee on the rights of the child.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá. 10 de junio 2011.

Consejo de Seguridad. (2005). Resolución 1612-Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5235ª sesión, celebrada el 26 de julio de 2005. S/RES/1612. EEUU: Consejo de Seguridad/UN.

Consejo Económico y Social. (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. E/C.12/COL/CO/5. EEUU: DESC/UN.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 80. (2004). Política pública nacional de discapacidad. Colombia: Ministerio de la Protección Social y entidades adscritas y vinculadas, Ministerio de Comunicaciones-Ministerio de Transporte, Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Educación y entidades adscritas y vinculadas, Ministerio de Cultura-Ministerio de Justicia y del Interior, Consejería Presidencial de Programas Especiales, Consejería Presidencial para la Política Social-Red de Solidaridad Social, DNP-DDS-SS.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 3400. (2005). Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. Colombia: DNP: DJS-GEGAI, DDS, DDTs, DDE, DDUPA, DIFP, DDRS, OAJ, DEPP, MHCP: DGPPN.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 109. (2007). Colombia por la Primera Infancia-Política Pública Nacional de Primera Infancia. Colombia: Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DNP-DDS-SS.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 3629. (2009). Sistema de responsabilidad penal para adolescentes – SRPA: POLITICA DE ATENCION AL ADOLESCENTE EN CONFLICTO CON LA LEY. Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la Nación - Instituto de Estudios del Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Policía Nacional.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 3660. (2010). Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Colombia: Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DNP-DDS-SS.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 3673. (2010). Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. Aprobados en Julio 2010. Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Programa Presidencial Colombia Joven, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, DNP: DJS –DDS- DIFP-OAJ.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 91. (2012). Modificación a CONPES Social 91. 14 de junio de 2005: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”, pág. 26. Colombia: CONPES. Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 147. (2012). Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años. Colombia: CONPES.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 153. (2012). Distribución del sistema general de participaciones: recursos pendientes de las once doceavas de la participación para agua potable y saneamiento básico, vigencia 2012. Colombia: CONPES.

Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES 161. (2013). Equidad de género para las mujeres. Colombia: Departamento Nacional de Planeación-DNP, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del trabajo, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Transporte, Ministerio de Cultura, Colciencias, Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

Convenio ICBF-FRB-Alianza por la Niñez Colombiana-UNICEF. (2012). Marco conceptual sobre la aplicación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el marco del Libro II de la Ley 1098 de 2006 y de la Justicia Restaurativa. Guía explicativa de las rutas. Actualización jurisprudencial. En: <http://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2013/05/SRPA-Convenio-ICBF-UNICEF-FRB-Alianza.pdf>. Corral, S. Propuesta de identificación de contenidos clave para una estrategia comunicacional en América Latina y el Caribe. UNICEF, Educación para todos-Asociación Civil.

Cortés, D., Vargas, JF. (2012). Inequidad Regional en Colombia-Documentos CEDE-ISSN1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Curcio, J., Goldschmit, A., Robba, M. (2012). Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo. América Latina: CEPAL, UNICEF.

DANE. (2011). Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, Colombia: DANE.

DANE (varios años). Estadísticas vitales, proyecciones de población, estadísticas sociales e información de desempeño económico. Disponible en: <http://www.dane.gov.co>

DANE (varios años). Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS, disponible en: <http://profamilia.com/encuestas/Profamilia/Profamilia>

DANE (varios años). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia – ENSIN. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadC/ENSIN1>

DANE (2014). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013. Boletín y Comunicado de Prensa Marzo de 2014. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Prensa_ECV_2013.pdf

DANE (2010). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo ENUT. Presentación de resultados. En: http://www.dane.gov.co/files/noticias/eventos/ENUT_DIMPE_EF.pdf

Defensoría del Pueblo. 2006. Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos Humanos. Defensoría del Pueblo. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación DNP (2011) Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. Bogotá DC. Legis S.A.

Departamento para la Prosperidad Social. (2013). Informe de Rendición de Cuentas Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación-Gestión 2013. Colombia: Departamento para la Prosperidad Social.

Echeverri, JA. (2013). Niñez y adolescencia indígena en Colombia-Situación de derechos y respuestas de los garantes. Colombia: UNICEF.

Econometría Consultores. (2013). El Marco Financiero de la Educación Media en Colombia. Bogotá: Convenio de Cooperación. **ECPAT International.** (2013). Informe Global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, 2ª Edición. Colombia: ECPAT International.

Escobar, A., Olivera, M. (2013). Gasto Público y Movilidad y Equidad Social-Documentos CEDE-ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Escobar, M. (2013). Extractos de jurisprudencia sistema de responsabilidad penal para adolescentes, Ley 1098 de 2006, “Menor Infractor” Colombia: Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal Relatoria.

Fergusson, L. (2012). The Political Economy of Rural Property Rights and the Persistence of the Dual Economy-Documentos CEDE-ISSN1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Ferreira, F., Meléndez, M. (2012). Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997-2010-Documentos CEDE-ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

FAO (2012). Análisis detallado de la situación de alimentación escolar en América Latina para el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en Colombia – Memorias Seminario, Colombia 2012. En: <http://www.fao.org/docrep/field/009/as230s/as230s.pdf>

FAO. (2013). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2013. Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF. (2007). Documento Revisado de Programa del País. E/ICEF/2007/P/L.44. Colombia: UNICEF.

Fondo para el logro de los ODM-FODM. (2013). Resumen ejecutivo Evaluación de país del F-ODM en Colombia. Colombia: Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, Programas Conjuntos FODM.

Franky, C., Zapata, Z. (2011). Proceso de rendición pública de cuentas sobre la gestión para la garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud-Indicadores Sociales y Gasto Público Social. Colombia: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Programa Presidencial Colombia Joven, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Federación Nacional de Departamentos, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA, Organización Internacional para las Migraciones-OIM, Fundación Plan, Save the Children, Visión Mundial.

Fresneda, O., González, JI., Cárdenas, ME, Sarmiento L. (2009). Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas. Colombia: PNUD.

Fundación Compartir (2014). Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los Colombianos. Fundación Compartir. Colombia. Gáfaró, M., Ibáñez, AM., Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra-Documentos CEDE-ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Galindo, C. (2012). Análisis del embarazo y la maternidad durante la adolescencia: diferencias socioeconómicas. Revista Desarrollo y Sociedad-No 69 I semestre-Pag. 133-186.

Guerrero, R., Gallego Al., Becerril-Montekio V., Vásquez J. (2011). Sistema de Salud de Colombia. Salud Publica Mex 2011;53 supl 2:S144-S155. México.

González, J., Durán, I. (2012). Evaluar para mejorar: el caso del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. Revista Desarrollo y Sociedad-No 69 I semestre-Pag. 187-234.

Guzmán, RJ., Montenegro, C., Anzelin, I., Jaramillo, N., Méndez, MA. (2013a). Profundización de los resultados de la caracterización de establecimientos educativos que brindan atención a niños y niñas en primera infancia en los grados del nivel preescolar-Informe de Avance No 1. Colombia: UNICEF, Facultad de Educación-Universidad de la Sabana.

Guzmán, RJ., Montenegro, C., Anzelin, I., Jaramillo, N., Méndez, MA. (2013b). "Consultoría para la profundización de los resultados del diagnóstico de las condiciones de atención para la educación inicial en establecimientos educativos"-Informe Final. Colombia: UNICEF, Facultad de Educación-Universidad de la Sabana.

Guzmán, R.J., Montenegro, C., Anzelin, I., Jaramillo, N., Méndez, M.A. (2013c). Informe de tablas dinámicas en el análisis a profundidad de las condiciones de atención de los niños y niñas en primera infancia de los grados del nivel preescolar en establecimientos educativos oficiales, con base en los resultados de la caracterización realizada en el marco del Convenio 682/12-Producto No 1. Colombia: UNICEF, Facultad de Educación-Universidad de la Sabana.

Guzmán, R.J., Montenegro, C., Anzelin, I., Jaramillo, N., Méndez, M.A. (2013d). "Consultoría para la profundización de los resultados del diagnóstico de las condiciones de atención para la educación inicial en establecimientos educativos"-Resumen Ejecutivo. Colombia: UNICEF, Facultad de Educación-Universidad de la Sabana.

Grupo de Memoria Histórica (GMH). 2013. ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional. Bogotá.

Harker Roa, A., Bayona, H. (2013). Índice del Derecho a la Educación (IDE): Sistema de semáforos para el seguimiento al progreso en la implementación del derecho a la educación. Alianza Educación Compromiso de Todos.

Hechos y Derechos. (2008). Decisiones ganadoras para niños, niñas, adolescentes y jóvenes-VI Encuentro de Gobernadores/as por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud. Colombia: Hechos y Derechos.

Henao, J. (2006). La prevención temprana de la Violencia: Una revisión de programas y modalidades de intervención. Revista Infancia, Adolescencia y Familia, Volumen 1, No 2. Colombia: Pontificia Universidad Javierina, Universidad de Los Andes. ICBF & col. (2011). Proceso de rendición pública de cuentas sobre la gestión para la garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud: Indicadores sociales y gasto público social. Colombia: ICBF.

ICBF, UE. (2006). Caracterización social y cuantificación de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle-Estudio realizado en 16 ciudades de Colombia durante el 2006. Colombia: ICBF, UE.

ICBF. (2010). Informe país de participación de niños, niñas y adolescentes. Colombia: República de Colombia. Disponible en: https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/plugin-file.php/495302/mod_resource/content/1/Informe%20pais%20Participacion%20Ni%C3%B1os%20Ni%C3%B1as%20Adolescentes.pdf

ICBF. (2011a). Estrategia de participación "los jóvenes tienen la palabra" Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Colombia.

ICBF. (2012a). ¿Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio?—Guía para gobiernos territoriales. Colombia: Vicepresidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio Salud y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

ICBF. (2012b). Informe a la Ciudadanía-Optando por la paz y la prosperidad social-Primera Rendición Pública de Cuentas Nacional sobre la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud 2005-2012. Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF.

ICBF. (2013a). Análisis de la situación de explotación sexual comercial en Colombia—Una oportunidad para garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes. Colombia: ICBF.

ICBF. (2013b). Comunicado de prensa. Estado colombiano responde a práctica de mutilación femenina. Colombia: ICBF. Disponible en http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Prensa1/AvancesContraAbolicion_251113.pdf

ICBF. (2013c). Guía para Empresas. Marco de Trabajo de las Naciones Unidas para las empresas y los Derechos Humanos. La infancia, la adolescencia y la minería en Colombia. Colombia: ICBF. Disponible en <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/RecursosMultimedia/Publicaciones/Editoriales1/GuiaOrientadora-EradicacionTrabajoInfantil-MinasyCanteras-Empresarios.pdf>

ICBF. (2013d). Análisis de la situación de explotación sexual comercial en Colombia-Una oportunidad para garantizar la protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Organización Internacional para las Migraciones-OIM, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID, Observatorio del Bienestar de la Niñez ICBF.

ICBF, OIM y UNICEF. 2013. Estado Psicosocial de Los Niños, Niñas y Adolescentes: Una investigación de consecuencias, impactos y afectaciones por hecho victimizante con enfoque diferencial en el contexto del conflicto armado colombiano. Bogotá.

ICFES (2012). Estudio de Competencias Ciudadanas SABER 3°, 5° y 9°-Resultados Censales. Colombia: ICFES.

ICFES (2013a). Análisis de las diferencias de género en el desempeño de estudiantes colombianos en matemáticas y lenguaje. Colombia.

ICFES (2013b). Colombia en PISA 2012. Informe nacional de resultados. Resumen ejecutivo. ICFES, Colombia.

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes-IIN. (2011). "El hecho del dicho". América Latina: IIN-OEA, Agencia Canadiense de Cooperación al Desarrollo-ACDI. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/EI%20hecho%20del%20dicho.pdf>

Instituto Interamericano del niño. (2004). La protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia sexual. América Latina: CLAVES-es un programa de Juventud para Cristo.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2012). Forensis 2012-datos para la vida-Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia. Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.

Jaramillo, P., Kayi, Ç., Klijn, F. (2012). Asymmetrically Fair Rules for an Indivisible Good Problem with a Budget Constraint-Documentos CEDE-ISSN1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Ki-Moon, B. (2007). La Infancia y Objetivos de Desarrollo del Milenio, Avances hacia "Un mundo apropiado para los niños y las niñas" EEUU: UNICEF.

Linares, B., Martin, P., Quijano, P., Gallardo, E., Mojica, R. (2007). Código de la Infancia y la Adolescencia-Versión comentada. Colombia: UNICEF, Alianza Canadian International Development Agency.

Matijasevic, MT., Velásquez, L., Ramírez, M., Buitrago, G., Trujillo, F. (2013). Caracterización de la educación media rural en Colombia y sistematización de experiencias innovadoras. Colombia: Ministerio de Educación Nacional, Organización Internacional para las Migraciones, UNICEF.

Matijasevic, MT., Velásquez, L., Ramírez, M., Buitrago, G., Trujillo, F. (2013). Valoración del marco legal y administrativo de la educación media en Colombia. Colombia: Ministerio de Educación Nacional, Organización de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Organización Internacional Para Las Migraciones-OIM.

Mejía, D., St-Pierre, M. (2007). Unequal opportunities and human capital formation. Journal of Development Economics. Mesa Interinstitucional de participación infantil y juvenil (2008). ESTRATEGIA HECHOS y DERECHOS, Seis Claves. Participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, Bogotá: Procuraduría General de la Nación, ICBF, Programa Presidencial Colombia Joven, Federación de Nacional de Departamentos, Plan Internacional, Save The Children, OIM, UNFPA y UNICEF.

Ministerio de Educación Nacional MEN (varios años). Estadísticas del Sector Educativo, disponibles en: <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/> Ministerio de Educación Nacional MEN (varios años). Encuesta Nacional de Deserción escolar 2010, disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293672_archivo_pdf_presentacion.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2008). Revolución Educativa: Plan Sectorial 2006-2010-Documento No.8. Colombia: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2012). Manual para la Formulación y Ejecución de Planes de Educación Rural. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2012). Competencias ciudadanas. En: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235147.html>. MEN, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2013). Hacia un pensamiento estratégico para la educación media en Colombia. Colombia: Educación de Calidad-Un camino para la prosperidad, Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2014) (Plan nacional de desarrollo educativo informe de gestión ministerio de educación nacional la revolución educativa 2002 – 2014). Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Ministerio de la Protección Social. (2006). Informe especial sobre violencia contra la infancia en Colombia. Colombia: Ministerio de la Protección Social de Colombia.

Ministerio de la Protección Social, Dirección General de Salud Pública. (2008). Plan Nacional de Respuesta ante el VIH y el SIDA-Colombia 2008-2011. Colombia: ONUSIDA, Grupo Temático para Colombia (PNUD, OPS, UNFPA, UNICEF, UNODC, UNIFEM, ACNUR, OACDh, OIT, OIM), Grupo de Trabajo Intersectorial en VIH y SIDA.

Ministerio de la Protección Social, ICBF (2009). Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2010-2019- “Colombia: Niñas, Niños, Adolescentes Felices y con Igualdad de Oportunidades” Colombia: Ministerio de la Protección Social, ICBF.

Ministerio de la Protección Social. (2009a). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Colombia. Colombia: Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes.

Ministerio de la Protección Social. (2009b). Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Colombia: UNICEF, UNFPA, Bienestar Familiar, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social y Ministerio de la Protección Social de Educación Nacional.

Ministerio de Salud y Protección Social (2013). Análisis de situación de salud por regiones, Bogotá 2013, p. 100.

Ministerio de Salud y Protección Social. Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI). Ministerio de Salud y Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Disponible en: http://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx [Consultado el 20/06/14].

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). IV y V Informes Periódicos de la República de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio del Interior. (1996). Decreto 1396 de 1996-Por medio del cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y se crea el programa especial de atención a los Pueblos Indígenas- Diario Oficial No. 42.853, de 12 de agosto de 1996. Colombia: Presidencia de la República de Colombia.

Montoya, P. (2012). Proyecto de seguimiento a niñas, niños y madres atendidos por la estrategia de eliminación de la transmisión perinatal del VIH y evaluación del acceso y la calidad a la atención prenatal 2003-2010-Informe Final. Colombia: Sinergias-Alianzas Estratégicas para la Salud y el Desarrollo Social, UNICEF, MPS-UNFPA, Ministerio Salud y Protección Social.

Mosquera, C. & León, R. (2009). Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Murgueitio, C. (2014). Consultoría para la evaluación de los Servicios Amigables de Salud para Adolescentes y Jóvenes en Colombia-Producto 5: Informe de Resultados. Colombia: UNFPA, Ministerio de Salud y Protección Social, UNICEF.

Naciones Unidas. Resolución 1612 (2005). Nueva York, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (S/RES/1612).

Naciones Unidas. (2006a). Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. 18a reunión de los Presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Suiza: UN. Disponible en <http://www.oda-alc.org/documentos/1373905622.pdf>

Naciones Unidas. (2006b). Derechos del niño. A/61/299. Colombia: Asamblea General-UN.

Naciones Unidas. (2006c). Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. CRC/C/COL/CO/3. EEUU: Convención sobre los Derechos del Niño-CRC/UN.

Naciones Unidas. (2009a). Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención- observación general n° 11. CRC/C/GC/11. Suiza: Convención sobre los Derechos del Niño CRC/UN.

Naciones Unidas. (2009b). "Observación General N° 12: El derecho del niño a ser escuchado" 51° período de sesiones. Suiza: Comité de los Derechos del Niño.

Naciones Unidas. (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. CRC/C/OPAC/COL/CO/1. EEUU: Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/UN.

Naciones Unidas. (2012a). Informe del Comité de los Derechos del Niño. EEUU: Asamblea General-UN.

Naciones Unidas. (2012b). Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171. Colombia: Consejo de Seguridad-UN.

Naciones Unidas. (2013a). Informe del Secretario General sobre Los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245. Colombia: Asamblea General-UN.

Naciones Unidas. (2013b). Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. CE-DAW/C/COL/CO/7-8. Colombia: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW/UN.

Naciones Unidas. (2014a). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/25/19/Add.3. Colombia: Asamblea General-UN.

Naciones Unidas. (2014b). Informe de Los niños y los conflictos armados - Informe del Secretario General. A/68/878-S/2014/339. Consejo de Seguridad-UN.

Navarro, A. (2011). Política pública de primera infancia e infancia del Departamento de Nariño. Colombia: Gobernación de Nariño.

Nussbaum, M. (2002). Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades [traducción de Roberto Bernet]. HERDER. Barcelona.

Observatorio de Asuntos de Género-OAG. (2013). Algunos factores asociados a la violencia contra las Mujeres Afrodescendientes, Negras, Raizales y Palenqueras-ANRP, Colombia 2012-2013 (Estudio exploratorio). Colombia: Gobierno Colombiano, OAG-Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Prosperidad para todos.

Observatorio de Asuntos de Género-OAG. (2013). Algunos factores asociados a la violencia contra las Mujeres Indígenas, Colombia 2012-2013 (Estudio exploratorio). Colombia: Gobierno Colombiano, OAG-Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Prosperidad para todos.

Observatorio de Bienestar de la Niñez (2012a), Adolescentes en Conflicto con la Ley. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Boletín Especial N° 1, Colombia: ICBF.

Observatorio del Bienestar de la Niñez. (2012b). Protegiendo a la Niñez de la Violencia Sexual. Boletín No 2. Colombia: ICBF. Observatorio del Bienestar de la Niñez. (2013). Caracterización del maltrato infantil en Colombia: Una aproximación en cifras. Boletín N° 7. Colombia: ICBF.

Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes en situación de calle. (2014). Graves vulneraciones de Derecho en la Infancia y Adolescencia: situación de calle y explotación sexual comercial. Chile: Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, Fundación San Carlos de Maipo, SENAME, Ministerio de Desarrollo Social, ONG ACHNU, Fundación Don Bosco, Fundación Hogar de Cristo, ONG Raíces, ONG Social Creativa, ONG Opción, SERPAJ, Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en www.politicaspUBLICAS.uc.cl

OCDE. (2012). La Educación Superior en Colombia 2012- Serie: Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. Colombia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Banco Mundial. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>.

OIT, IPEC. (2001). Diagnóstico sobre trabajo infantil en el sector minero artesanal en Colombia. SIRTI (Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil). Colombia: OIT, IPEC.

OIT. (2002). Un futuro sin trabajo infantil. Informe Global con arreglo del seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Suiza: OIT.

OIT/IPEC, UNICEF. (2008). Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008-2015. Colombia: Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

ONU Hábitat, OMS, OACDDHH. (2010). El derecho al agua, boletín informativo N° 35, pág. 21. Suiza: ONU Hábitat, OMS, OACDDHH.

OIT. (2013). Trabajo decente y juventud en América Latina. Perú: OIT.

Peña, X., Cardenas, JC., Ñopo, H., Castañeda, JL., Muños, JS., Uribe, C. (2013). Mujer y movilidad social-Documentos CEDE-ISSN1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Pinheiro, P. (2006). Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas. EEUU: Naciones Unidas.

Piñeros, J. (2010). Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad. Colombia: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

Piñeros, L. (2013). Sistematización de la Reforma de la Educación Media en el Distrito de Cartagena. Colombia: Ministerio de Educación Nacional, Organización de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Organización Internacional Para Las Migraciones-OIM.

PLAN. (2012). Por ser niña: Situación de las niñas y las adolescentes en América Latina y el Caribe. Panamá: Consultora Inclusión y Equidad, PLAN-Oficina para las Américas (ROA).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2014. El Futuro es ahora: primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). Bocayá: Informe Final sobre el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bocayá: PNUD. Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas (PAICMA). Estadísticas. Presidencia de la Republica de Colombia. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx> [Consultado el 20/06/14].

Ramírez, C. (2006). El impacto del maltrato en los niños y las niñas de Colombia. *Revisita infancia, adolescencia y familia*, Vol 1, N° 2, Pág. 287-301. Colombia: Universidad de San Buenaventura.

Ramírez, C., Pinzón, A., Quintero, P., Sanabria, P., Mendoza, L. & col. (2013). Estado psicosocial de los niños, niñas y adolescentes: Una investigación de consecuencias, impactos y afectaciones por hecho victimizante con enfoque diferencial en el contexto del conflicto armado colombiano. Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Organización Internacional para las Migraciones-OIM.

Ramos, R. En mi escuela todo el mundo es igual. Cuento infantil Cortez Editora, ISBN 85-249-1036-4.

Régimen Legal de Bogotá D.C.-Secretaría General de la Alcaldía Mayor. (2009). Decreto 289 de 2009 (Julio 10)-"Por el cual se establecen criterios administrativos para garantizar el acceso y la permanencia en el Sistema Educativo de los niños, las niñas y los adolescentes de Bogotá". Colombia: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

República de Colombia. (1994). Ley no.115 . Ley General de Educación. Colombia: Congreso de la República.

República de Colombia. (2001). Plan Nacional de Cultura 2001-2010. Hacia una ciudadanía democrática cultural-un plan colectivo desde y para un país plural. Colombia: Consulta ciudadana, Consejo nacional de cultura, Ministerio de cultura.

República de Colombia. (2002). Política nacional de educación ambiental-SINA. Colombia: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Educación Nacional.

República de Colombia. (2004). Política Nacional de Juventud-Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. Colombia: Programa Presidencial Colombia Joven.

República de Colombia. (2005). Ley no.985 "Protección y asistencia a las víctimas de la trata". Colombia: Congreso de la República.

República de Colombia. (2006a). Plan integral de apoyo a comunidades en alto grado de vulnerabilidad y riesgo. Colombia: Vicepresidencia de la República-Programa Presidencial para los Derechos Humanos, Ministerio del Interior y de Justicia-Dirección de étnias, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

República de Colombia. (2006b). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)-Versión Final Secretaría Técnica. Colombia: Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

República de Colombia. (2006c). Informe especial sobre violencia contra la infancia en Colombia. Colombia: Ministro de la Protección Social, República de Colombia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Dirección General de Promoción Social, Grupo de Infancia y Familia.

República de Colombia. (2006d). Código de la Infancia y Adolescencia. Colombia: Congreso de Colombia.

República de Colombia. (2007a). Decreto número 3039 de 2007 (agosto 10)-por el cual se adopta el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010. Diario oficial. Año CXLIII. N. 46716. 10, agosto, 2007. Pág. 8. Colombia: Congreso de Colombia.

República de Colombia. (2007b). Decreto no. 4690 de 2007 (diciembre 3)-por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley. Colombia: Congreso de Colombia.

República de Colombia. (2008a). Ley no.1257 "Sensibilización, Prevención y Sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres". Colombia: Congreso de Colombia.

República de Colombia. (2008b). AUTO N° 251 de 2008- Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Colombia: Corte Constitucional-Sala Segunda de Revisión.

República de Colombia. (2008c). Ley no.1346 -Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Colombia: Congreso de la República.

República de Colombia. (2008d). AUTO N° 092 de 2008- Metodología de investigación y procesamiento de casos de violencia sexual relacionada con el conflicto armado. Colombia: Corte Constitucional.

República de Colombia (s/f). Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Internacional. Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos PLANEDH; VicePresidencia de la República Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Internacional, Ministerio de Educación, Defensoría del Pueblo, Colombia.

República de Colombia. (2008). Estrategia-hechos y derechos Seis Claves-Participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Colombia: Mesa Interinstitucional de participación infantil y juvenil, Procuraduría General de la Nación, ICBF, Programa Presidencial Colombia Joven, Federación de Nacional de Departamentos, Plan Internacional, SaveThe Children, OIM, UNFPA, UNICEF.

República de Colombia. (2009a). AUTO N° 006 de 2009-Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Colombia: Corte Constitucional-Sala Segunda de Revisión.

República de Colombia. (2009b). Ley no.1329 "Por medio del cual se modifica el título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes". Colombia: Congreso de la República.

República de Colombia. (2009c). Ley no.1336 "Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes". Colombia: Congreso de la República.

República de Colombia. (2010). Sentencia C-376 "Eliminación de cobros académicos para la educación primaria". Colombia: Corte Constitucional.

República de Colombia. (2011a). Ley no.1448 "Ley de víctimas y restitución de tierras". Colombia: Congreso de la República.
República de Colombia. (2011b). IV y V Informes Periódicos de la República de Colombia-Al Comité de los Derechos del Niño. Colombia: Ministerio De Relaciones Exteriores-República de Colombia.

República de Colombia. (2011c). Sentencia C-577 de 2011-Hace exigible el art. 113 del Código Civil sobre los Derechos de Matrimonio. Colombia: Corte Constitucional-Sala Segunda de Revisión.

República de Colombia. (2011d). Asegurando el Cumplimiento de las metas sociales del Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos 2010-2014, Lineamientos Generales. Colombia: Mesa Transversal de Pobreza.

República de Colombia. (2011e). Conclusiones de la revisión de medio término del Programa de Cooperación de UNICEF en Colombia 2008-2012. Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.

República de Colombia. (2011f). Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio-Análisis Regional. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud-OPS/OMS, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA-ONUSIDA.

República de Colombia. (2011g). Decreto número 4807 de 2011 (diciembre 20)-por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales. Colombia: Congreso de Colombia.

República de Colombia. (2012a). Ley no.1542 “Garantizar la protección y diligencia en presuntos delitos de violencia contra la Mujer” Colombia: Congreso de la República.

República de Colombia. (2012b). Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres. Colombia: Alta Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, República de Colombia, Prosperidad para todos.

República de Colombia, Prosperidad para todos. (2012c). Optando por la Paz y la Prosperidad Social-Primera Rendición Pública de Cuentas Nacional sobre la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud. Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Comisión Intersectorial de Primera Infancia-DAPRE, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Salud y Protección Social, Programa Presidencial Colombia Joven.

República de Colombia. (2012c). Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio-Enfoque Regional. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud-OPS/OMS, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA-ONUSIDA.

República de Colombia. (2013). AUTO N° 119 de 2013-Seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004. Colombia: Corte Constitucional-Sala Segunda de Revisión.

República de Colombia. (2013). Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud-OPS/OMS, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA-ONUSIDA.

República de Colombia. (2013). Ley Estatutaria 1622 de 2013. Colombia: Congreso de Colombia. En: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201622%20DEL%2029%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf>

República de Colombia. (2014). Informe de rendición de cuentas sector de la inclusión social y la reconciliación gestión 2013. Colombia: Audiencia Pública de rendición de cuentas.

Restrepo, J. (2012). Protocolo para el acceso al registro civil de niños y niñas de pueblos indígenas. Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Corporación Opción Legal, Registraduría Nacional del Estado Civil.

Rodríguez, D. y Toloza, J. (2014). Por un país al alcance la niñez. Corazonada frente al extractivismo. Colombia: Tierra de Hombres Alemania y Censat Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia.

Rojas, J. (2011). Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento en zonas rurales de Colombia-Sistematización “Talleres de Experiencias de Agua y Saneamiento Básico en zonas rurales”. Colombia: UNICEF, Instituto Cinara- Universidad del Valle, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Rosero, G., Zorrilla, D., Pimentel, J. & Lombardo, M. (2012). Evaluación País del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Ecuador. Ecuador: Programas conjuntos del fondo para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio en el Ecuador.

Rubio, M., Pinzón, L. & Gutierrez M. (2010). Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sánchez, CA. (2010). Ponencia presentada en el Congreso Internacional: 40 años de los Estatutos Notarial, Registral y del Registro Civil de los Colombianos. Colombia: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/Panorama-y-perspectivas-del,3786.html>

Sánchez, F., Pachón, M. (2013). Descentralización, Esfuerzo Fiscal y Progreso Social en Colombia en el Nivel Local, 1994-2009: ¿Por qué Importa la Política Nacional?- Documentos CEDE-ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Sarmiento, D. (2012). Informe técnico-Evaluación de las condiciones de agua, saneamiento e higiene de 11 comunidades Wayúu en el municipio de Manaure, departamento de La Guajira. Colombia: WASH-UNICEF.

Schulz, W. (2013). La comparación de resultados de SABER 2012 con los de ICCS 2009. Colombia: ICFES.

Scoppetta, O. (2012). Evaluación de los informes de gestión sobre la garantía de Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud en los Departamentos y Municipios de Colombia-Documento de trabajo. Colombia.

Scoppetta, O. (2013). La garantía y la protección de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios de Colombia, 2012-2015-Análisis de los planes de desarrollo de gobernaciones, capitales y municipios de Colombia, 2012-2015.

Secretaría de Gobernación. (2010). El derecho a la identidad como derecho humano. México: Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

Suárez, H. (2013). Sistematización de Experiencias-Programas Conjuntos y programas del Fondo de Justicia Transicional en Colombia. Colombia: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia-APC-Colombia, Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, Programas Conjuntos FODM, Fondo de Justicia Transicional, Programa Conjunto por una Soacha más Humana.

Torres, L. (2013). Análisis de la priorización del Gasto Público Social y su incidencia en las condiciones de vida de la población colombiana en el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Colombia: Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

UNESCO. (2011). Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2011: Una crisis encubierta: Conflictos armados y educación. París: UNESCO.

UNFPA. (2003). Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Colombia: República de Colombia, Ministerio de la Protección Social, Dirección General de Salud Pública.

UNFPA. (2011). Estrategia Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe para la Prevención y el Abordaje de la Violencia Sexual contra las Mujeres 2011-2013. América Latina y el Caribe: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA.

UNICEF. (2005). La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales-Una mirada a la planeación local en favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes colombianos. Colombia: UNICEF.

UNICEF. (2006a). Children up to the age of 6 years-The Right to Survival and Development. Brazil: UNICEF.

UNICEF. (2006b). Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años (ESC-NNA). Colombia: ICBF, UNICEF, OIT, IPEC, Fundación Renacer.

UNICEF. (2009a). Final revised draft UNICEF Latin America/Caribbean well-being indicators. América Latina: The Americas and The Caribbean Regional Office-UNICEF.

UNICEF. (2009b). Principal child rights priorities in Colombia with respect to the reports by the Colombian Government on the optional protocols on sexual commerce and armed conflict. Colombia: UNICEF.

UNICEF. (2010a). “¿Qué funciona?-la participación de los y las adolescentes en América Latina y el Caribe. Panamá: UNICEF, TACRO, Innovations in Civic Participation-ICP.

UNICEF. (2010b). Los derechos de la infancia y de la adolescencia en México: una agenda para el presente. México: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF.

UNICEF. (2011a). Análisis de situación de la infancia y la mujer indígena en Colombia, en el marco del Programa de Cooperación de UNICEF con el Gobierno de Colombia (2008-2012)-Informe final. Colombia: UNICEF, Universidad Externado de Colombia-Facultad de Ciencias Sociales y Humanas-Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS).

UNICEF. (2011b). Propuesta de Política para Incorporar la Gestión del Riesgo en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo-Propuesta preliminar. UT Gestion Empresas-Contrato No 43125725. Colombia: UNICEF, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

UNICEF. (2012a). “Estudio sobre los marcos legales que respaldan la participación adolescente en América Latina y el Caribe”. Panamá: Oficina Regional América Latina y el Caribe-UNICEF.

UNICEF. (2012b). “Ciudadanía y liderazgo: promoviendo aprendizajes con adolescentes”-Serie Participación Adolescente ahora-Área de Participación Adolescente. Chile: UNICEF.

UNICEF. (2012c). Estudio de país: Colombia-Construcción de una Política Nacional para Mejorar la Retención y el Acceso de Estudiantes al Sistema Educativo. Colombia: UNESCO, UNICEF.

UNICEF. (2012d). Fortalecimiento para la garantía del registro civil de niños y niñas en la Guajira, Nariño y Costa Pacífica (Choco y Valle del Cauca), con énfasis en población indígena y afrodescendiente-diagnóstico registro civil en instituciones prestadoras de salud IPS. Colombia: UNICEF, Corporación Opción Legal.

UNICEF. (2012e). Recomendaciones para la garantía de Derechos de la Niñez Indígena en Colombia- Mesa de seguimiento a la situación de la Niñez Indígena en Colombia. Colombia: Asociación Defensa de Niñas y Niños Internacional-DNI, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Fundación Caminos de Identidad-FUCAI, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Ministerio de Educación-MEN, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social-MSPS, Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia.

UNICEF. (2012f). Technical Note: Emergency Risk Informed Situation Analysis.

UNICEF. (2012g). Estudio de País: Colombia construcción de una política Nacional para mejorar la Retención y el Acceso de Estudiantes al Sistema Educativo. Colombia:

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNICEF. (2012h). Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990 -2011.Ecuador: Observatorio de los Derecho de la Niñez y la Adolescencia, Plan Internacional, Save the Children, UNICEF.

UNICEF (2012i). "Promoviendo la participación adolescente." Catastro de Instituciones. Chile: UNICEF.

UNICEF. (2013a). Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/>

UNICEF. (2013b). El marco financiero de la educación media en Colombia. Colombia: Ministerio de Educacion Nacional, Organización de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Organización Internacional para las Migraciones-OIM.

UNICEF. (2013c). Estudio de caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados al margen de la ley y bandas criminales entre 2007 y 2013 en Colombia-Informe Final. Colombia: Universidad Nacional de Colombia-Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR), UNICEF.

UNICEF. (2013d). Evaluación anual con Socios Implementadores y Aliados estratégicos, nacionales y locales. Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Oficina de País.

UNICEF. (2013e). Informe Anual UNICEF 2013. Colombia: UNICEF.

UNICEF. (2013f). Informe anual. Colombia: UNICEF. Disponible en <http://www.unicef.com.co/noticia/unicef-lanza-su-informe-de-gestion-de-2013/>

UNICEF. (2013g). Niñez y Adolescencia Indígena en Colombia: Situación de derechos y respuestas de los garantes-Versión ajustada del SITAN indígena. Colombia: UNICEF.

UNICEF. (2013h). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010. México: UNICEF, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

UNICEF. (2013i). Protección y Acción Humanitaria. Presentación Power Point: 8 de noviembre de 2013.

UNICEF. (2014a). Consolidación del análisis de situación de la infancia y la adolescencia en Colombia-Informe de avance Conceptual y metodológico. Colombia: Gestión para el Desarrollo Humano-ECI, Consultora Lationa-mericana Inclusión y Equidad.

UNICEF. (2014b). El estado mundial de la infancia de 2014 en cifras-Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez-todos los niños y niñas cuentan. EEUU: UNICEF.

UNICEF. (2014c). Estudio de caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados al margen de la ley y bandas criminales entre 2007 y 2013 en Colombia-Informe Ejecutivo. Colombia: Universidad Nacional de Colombia-Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR), UNICEF

UNICEF. (2014d). Report to the pre-sessional working group of the United Nations Committee on the Rights of the Child. Colombia: UNICEF.

UNICEF-Division of Policy and Strategy. (2012). Guidance on Conducting a Situation Analysis of Children's and Women's Rights-Taking a rights-based, equity-focused approach to Situation Analysis Division.

UNICEF-Universidad de Los Andes. (2012). Análisis de Situación de la Pobreza Infantil en Colombia y Revisión del Sistema de Protección Social sensible a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en Colombia-Informe Final. Colombia: UNICEF, Universidad de Los Andes.

UNICEF-UNFPA (2011). Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio. Colombia: Vicepresidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio Salud y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. (2014). Reporte General sobre Víctimas. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/acerca-de-la-unidad>. [Consultado el 28/06/14].Universidad Nacional de Colombia. (2014). Estudio de caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados al margen de la ley y bandas criminales entre 2007 y 2013 en Colombia. Informe Ejecutivo. Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR). Bogotá D.C.

UNODC Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2009). Aspectos jurídicos del delito de trata de personas en Colombia. Colombia: UNODC, Ministerio del Interior y Justicia, Universidad del Rosario.

UNODC/UN-GIFT. (2009). Global Report on Trafficking in Persons. EEUU. Valdés, A. (2006). Informe especial sobre violencia contra la infancia en Colombia. Colombia: Oficina Asesora de Comunicaciones, Ministerio Protección Social.

Velásquez, L., Ramírez, M., Buitrago, G., & Trujillo, F. (2013). Caracterización de la Educación Media Rural en Colombia y Sistematización de Experiencias Innovadoras. Manizales: Convenio de Cooperación.

Zárate, RD. (2013). Family size and children quality: New evidence and new exogenous shocks in the case of Colombian Households-Documents CEDE-ISSN 1657-7191 Edición electrónica. Colombia: Universidad de los Andes-Facultad de Economía, CEDE-Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Fuentes de datos en internet

Banco de datos mundial, disponible en <http://databank.bancomundial.org/data/home.aspx#>

Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, disponible en <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx> Biblioteca de ACNUR, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca>

Colección de Tratados de Naciones Unidas (<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>)

Documentos, publicaciones y estadísticas del sector salud, disponibles en <http://www.minsalud.gov.co>

Estadísticas del sector TIC en <http://colombiatic.mintic.gov.co>

Estadísticas de atención institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, disponibles en <http://www.icbf.gov.co>

Encuesta Nacional de Salud 2007, disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/ENCUESTA%20NACIONAL.pdf>

Informe anual FORENSIS del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

Microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2013, Encuesta Nacional de Trabajo Infantil 2009 y 2011 y Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2003, 2008, 2011 y 2012, disponibles en <http://formularios.dane.gov.co/pad/index.php/inicio>

Red Nacional de Información sobre víctimas, disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/>

Registro para la localización y caracterización de personas con discapacidad, disponible en http://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad_RLCPD.aspx

Sistema de Información de Niñez y Adolescencia – SINFONIA, disponible en <http://www.sinfoniaunicef.info/>

Sistema Único de Información de la Niñez – SUIN, disponible en www.suin-snb.gov.co/suin

Sistema Integral de Información de la Protección Social–SISPRO, disponible en <http://www.sispro.gov.co/>

Sistema de Información sobre Primera Infancia – SIPI, del IIPE-UNESCO, disponible en <http://www.sipi.siteal.org/>

