

Guía para Alcaldes

Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio



Ministerio de
Educación Nacional
República de Colombia



Libertad y Orden

Ministerio de la
Protección Social
República de Colombia



Libertad y Orden

Departamento Nacional de Planeación
www.dnp.gov.co

Dirección General
Carolina Rentería Rodríguez

Subdirección General
Andrés Escobar Arango

Dirección de Desarrollo Social
José Fernando Arias Duarte

Ministerio de Educación Nacional
www.mineducacion.gov.co

Ministra
Cecilia María Vélez White

Viceministra de educación preescolar,
básica y media
Juanita Díaz Tafur

Directora de Calidad para la educación
preescolar básica y media
Isabel Fernández Cristovao

Ministerio de la Protección Social
www.minproteccionsocial.gov.co

Ministro
Diego Palacio Betancurt

Viceministra de Salud
Blanca Elvira Cajigas

Director de Promoción Social
Susana Susanna Helfer-Vogel

Diseño y diagramación:
Sandra C. Valenzuela Roberto

Impreso por:
TC IMPRESORES

2^{da} Edición

© Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 No. 13-19. Bogotá, D.C
Teléfono 5960300 / 5663666

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
www.icbf.gov.co

Dirección General
Elvira Forero Hernández

Directora Técnica
Luz Mila Cardona Arce

Jefe Oficina Cooperación y Convenios
Amanda Molina Garzón

Equipo Técnico Interinstitucional
Catherine Ramírez Gutiérrez - DNP
Pilar Montagut Castaño - DNP
Félix Régulo Nates Solano - DNP
María Clara Ortiz Karma - MEN
Lina Paola Ladino Montenegro - MEN
Amanda Valdés Soler - MEN
Marta Isabel Ariza López - ICBF
Aída Villamil Barrios - ICBF
Germán Arturo Cabrera Sicachá - ICBF
Esmeralda Ruiz - UNFPA

Consultores UNFPA:
Carmen Helena Vergara
Jorge Enrique Vargas

**Documento realizado y publicado con el
apoyo técnico y financiero del Fondo de
Población de las Naciones Unidas- UNFPA**

Contenido

Introducción	5
Primera Parte:	
¿Qué es una política pública municipal?	
1. La noción de política pública	7
2. Los pasos para construir una política pública municipal	8
2.1. Plantee un ideal.....	9
2.2. Construya un imaginario colectivo	10
2.3. Promueva una movilización social	12
2.4. Y, ahora si, gestione la política pública	14
3. ¿Cómo se aprueba la política pública?	15
Segunda Parte:	
Criterios para una política pública municipal de infancia y adolescencia	
1. ¿Por qué los niños, niñas y adolescentes son políticamente prioritarios?	17
2. ¿Qué son los derechos humanos de la infancia y la adolescencia?.....	19
2.1. Los derechos humanos en general	19
2.2. Los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes	19
3. ¿Quiénes tienen obligaciones frente a los derechos de la infancia y la adolescencia?.....	22
3.1. Co-responsabilidades para el ejercicio de los derechos: la Familia, la Sociedad y el Estado	22
3.2. La garantía de los derechos	24
3.3. ¿Cómo se articulan los derechos con los deberes?	26
4. Las características políticas de los derechos humanos = TOTOYA.....	28
4.1. Cinco características políticas de los derechos humanos.....	28
4.2. TOTOYA: ¡TODO PARA TODOS YA!	29
5. El garante y los objetivos de la política pública de infancia y adolescencia en el municipio.....	30
5.1. Papel del Alcalde como garante de derechos	30
5.2. Objetivos de la política de infancia y adolescencia en el municipio	31

6. Los ejes de la política pública: tres tipos de acciones para lograr los objetivos.....	32
6.1. El eje central: garantías universales básicas.....	33
6.2. Primer eje complementario: garantías especiales para superar las limitaciones de acceso a los mecanismos universales.....	37
6.3. Segundo eje complementario: garantías de emergencia para enfrentar las situaciones de despojo de los derechos.....	38
7. Manos a la obra.....	39

Tercera Parte:

Lineamientos Técnicos para incluir los derechos de la Niñez y Adolescencia en los planes de Desarrollo Municipales

1. La noción de gestión de la política pública.....	42
1.1. ¿Qué es gestionar la política?.....	42
1.2. Componentes del proceso de gestión de la política pública.....	42
1.3. El plan de desarrollo como mapa de ruta.....	43
2. El Plan de Desarrollo Territorial como instrumento de gestión de la política pública.....	44
3. Los pasos para la formulación del Plan.....	44
3.1. El gran ideal: TOTOYA.....	46
3.2. El sueño colectivo en esta administración: compromiso de garantías básicas.....	47
3.3. La capacidad institucional: andamiaje de las garantías.....	56
3.4. Las líneas de acción: definición del camino, estrategias y responsabilidades.....	60
3.5. El establecimiento de metas: señales de ruta.....	74

Anexos

1. Anexo: Los Sistemas Institucionales Básicos para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.....	79
1.1. Sistema Educativo.....	79
1.2. El Sistema de Protección Social.....	81
1.3. Sistema de Bienestar Familiar.....	84
2. Anexo: Glosario de indicadores.....	85
2.1. Garantías relacionadas con los Derechos de Existencia.....	86
2.2. Garantías relacionadas con los derechos de Desarrollo.....	90
2.3. Garantías relacionadas con los derechos de Ciudadanía.....	92
2.4. Garantías relacionadas con los derechos de Protección.....	93
3. Anexo: Referentes generales de la política nacional de Infancia y Adolescencia.....	95

Introducción

A lo largo de la historia, todas las sociedades consideraron la protección de los niños y niñas como una actividad social prioritaria. No obstante, se quedaron cortas, porque el mundo ha descubierto recientemente muchos elementos nuevos sobre la importancia del desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes, sobre el mejor modo de lograrlo y sobre su impacto decisivo de ese desarrollo en el progreso de las naciones. Con base en estos nuevos descubrimientos, los países están haciendo cambios muy importantes en las normas y mecanismos destinados a su atención.

Como parte de ese proceso, Colombia aprobó en 2006 el Código de la Infancia y la Adolescencia. Este Código tiene en cuenta los descubrimientos recientes para asegurar un buen comienzo de la vida, se basa en el enfoque de los derechos humanos y tiene como escenario básico al municipio, que es el epicentro de la vida y de la atención a los niños, niñas y adolescentes.

Para aplicar el Código es indispensable contar con una **política pública municipal** de infancia y adolescencia y realizar la gestión de esa política, que tiene como uno de sus ejes la inclusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el **plan de desarrollo municipal**.

- La **política pública municipal** de infancia y adolescencia se refiere al acuerdo de toda la comunidad municipal sobre los objetivos que deben y pueden ser logrados.
- El **plan de desarrollo** muestra las acciones y responsabilidades necesarias para lograr esos objetivos.

Esta guía incluye el marco para la política pública municipal de infancia y adolescencia y los lineamientos para su inclusión en el plan de desarrollo municipal. Está dirigida a los Alcaldes y Alcaldesas, pero es igualmente útil para sus equipos de gobierno y para las autoridades departamentales y distritales, puesto que incluye los lineamientos mínimos para la aplicación de la ley. También es útil para los ciudadanos corrientes, porque está escrito en un lenguaje comprensible y muestra qué debe hacer la administración pública territorial por los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Esta guía tiene tres partes que conviene leer en orden para comprenderlas plenamente:

- la primera describe qué es una política pública municipal,
- la segunda plantea los elementos propios de una política pública municipal de niñez y adolescencia, y
- la tercera muestra las acciones esenciales para gestionar la política pública y contiene los lineamientos para incluir las garantías para la infancia y la adolescencia en el plan de desarrollo municipal.

Primera Parte: ¿Qué es una política pública municipal?

1. La noción de política pública

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

Un buen político es aquel que conoce las necesidades y aspiraciones de su comunidad y propone un ideal de mejoría conveniente para todos, con tal fuerza que todos comienzan a compartir ese ideal hasta hacerlo un sueño colectivo, se convencen de que es posible y se mueven para construirlo mediante el compromiso masivo.

Lo público es aquello que beneficia a todos los miembros de la comunidad. La calle es pública porque sirve para que todos la usen sin excluir a nadie. Una política es pública cuando conviene a todas las personas, para la dignidad de todos y a la vez es compartida por todos, que creen en ella y la defienden. No es una política pública la que plantea que se beneficien hoy unos excluyendo a otros. Si es una política pública la que logra que la gran mayoría de los miembros de la sociedad coincida en un propósito bajo la convicción de que lográndolo toda la sociedad gana y que luchar por él hace más dignos a todos sus miembros.

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

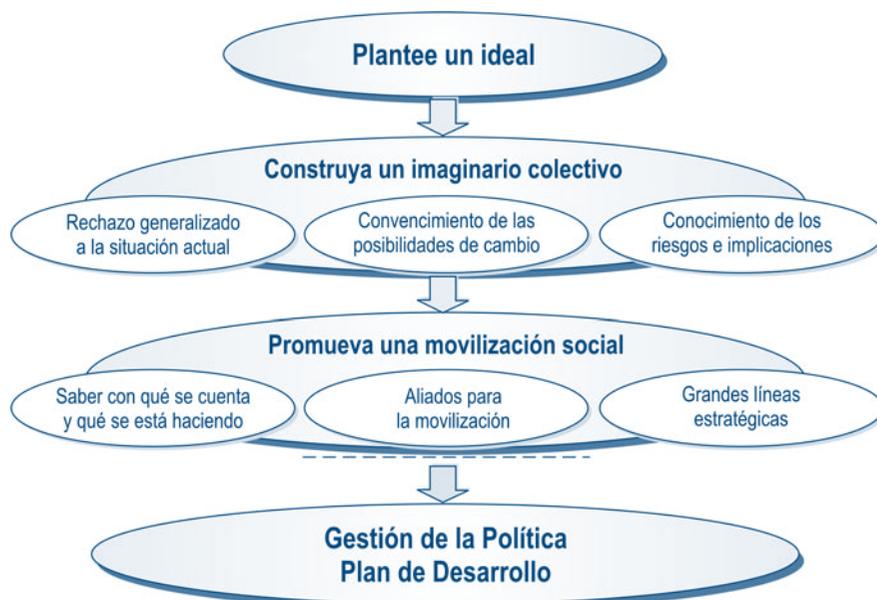
2. Los pasos para construir una política pública municipal

El alcalde tiene un rol decisivo en la construcción de la política pública municipal. De hecho, es elegido precisamente para que guíe a los miembros de la comunidad en la construcción de esas políticas y, claro, para que oriente también su ejecución.

Veamos los pasos que pueden ayudarle, señor Alcalde o señora Alcaldesa, a construir una política pública municipal:

1. Plantee un ideal
2. Construya un imaginario colectivo:
 - Rechazo generalizado a la situación insatisfactoria actual
 - Convencimiento sobre las posibilidades de cambio
 - Conocimiento de los riesgos e implicaciones
3. Promueva una movilización ciudadana:
 - Busque aliados para la movilización
 - Estimule saber qué se está haciendo y con qué se cuenta
 - Establecimiento de las grandes líneas estratégicas
4. Y, finalmente, gestione la política, lo cual incluye la formulación y ejecución de un plan

Gráfica No. 1. Pasos para la formación de una política pública municipal



Examinemos a continuación el alcance de cada uno de esos pasos.

2.1. Plantee un ideal

El primer paso de una buena política es que su promotor conozca bien la situación de su comunidad y tenga una visión clara del objetivo que hay que lograr para mejorar la situación colectiva.

Ese objetivo es un ideal destinado a guiar las fuerzas de cambio en la sociedad. El buen político plantea un sueño que logra movilizar voluntades alrededor de su capacidad de concretarlo y convertirlo en realidad.

Hay un requisito esencial. Es que el promotor de la política –que en este caso es usted, Alcalde– esté totalmente convencido de ese objetivo. Que sea su sueño personal de una mejor sociedad. Que sea el objeto de su compromiso con la comunidad. Un buen político sólo promueve el ideal del que él mismo está convencido.

Además, este sueño debe encarnar las aspiraciones de su comunidad. Por eso es necesario que consulte y escuche a muchas personas –especialmente a los más humildes y a los que piensan distinto a usted–, de manera que su sueño se enriquezca y realmente recoja la visión y aspiraciones de la gran mayoría. Un buen político no actúa con base en lo que se imagina, sino que conoce de cerca lo que la comunidad siente y piensa, y escucha permanentemente sus necesidades y propuestas.

El sueño que puede convertirse en política pública debe ser simple y fácil de entender, porque todo el mundo se lo puede imaginar. Aquí le vamos a proponer que sea el de una comunidad donde todos los niños, niñas y adolescentes tengan buenas condiciones de vida y, por tanto, que ninguno se muera cuando es posible evitarlo, que ninguno tenga hambre, que ninguno esté abandonado, que todos puedan educarse, que todos estén saludables, que todos puedan jugar, que todos participen en los espacios sociales, que ninguno sea sometido a maltrato o situaciones que sean indignas o les perjudiquen y que tengan una familia en la que sean felices.

2.2. Construya un imaginario colectivo

Ahora, Alcalde, viene un paso decisivo: proponer su sueño a la comunidad y moldearlo con ella hasta lograr que sea el ideal de todos sus miembros. Cuando en una comunidad se vislumbra un punto de llegada compartido por todos, se generan dinámicas de avance en esa dirección, es decir, de cambio y de acción.

Se trata, por tanto, de contar su sueño a todas las personas, describir su alcance, explicar por qué es conveniente y mostrar cómo será posible. Eso implica discutirlo ampliamente para enriquecerlo con las visiones y opiniones de la gente común y también de los expertos.

El objetivo final es que la gran mayoría de la gente tenga una imagen del objetivo que será logrado y que esa imagen sea igual en la mente de todos. Eso es lo que se llama **imaginario colectivo**. Cuando todos nos imaginamos un punto de llegada común, comenzamos a movernos conjuntamente en esa dirección. Los imaginarios colectivos son una utopía que mañana puede convertirse en realidad. Son simples, pero capaces de cambiar el mundo. Sin ellos no hay posibilidad de avanzar por la senda del desarrollo. Tienen capacidad de ponernos de acuerdo sobre lo que deseamos y por eso son la base del pacto social.

Tener un sueño, ideal o utopía compartido por todos es la única forma de comenzar a recorrer la senda del desarrollo de una comunidad.

Para que el ideal se vuelva público y haga parte del imaginario colectivo, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Promueva el rechazo generalizado a la situación inaceptable actual

Una buena política tiene un aspecto esencial: lograr que la gente rechace decididamente lo inconveniente de la situación que debe ser cambiada. De ese modo se afianza la necesidad de cambio.

El sueño de una situación mejor debe ser colectivo y también debe ser colectivo el rechazo en la mente de todos de lo insatisfactorio de la situación actual.

Este aspecto es muy importante porque con frecuencia nos acostumbramos a situaciones que en realidad son aberrantes o inaceptables. Nos acostumbramos, como por ejemplo a ver niños y niñas que no van a la escuela porque tienen que trabajar para poder subsistir o que no reciben atención cuando están enfermos porque les falta algún carné.

b. Convenza sobre las posibilidades de cambio

Es frecuente que las personas tengan un ideal de mejoramiento y no estén de acuerdo con lo que funciona mal, pero consideren que el cambio es imposible y se resignen a la situación actual. Por eso, otro elemento esencial en la adopción de una política pública es convencerse y convencer a todos de que el cambio, además de deseable, es posible.

Cuando un problema es complejo y parece insuperable, es frecuente que se le encuentre solución si se lo separa en varios problemas más pequeños, según sus distintas causas, y se planteen metas progresivas. Por ejemplo: si muchos niños y niñas no van a la escuela, conviene saber que hay unos que no van porque no hay cupos, otros porque son muy pobres, otros por falta de transporte, etc. y plantear soluciones para cada uno de esos casos.

c. Muestre también los riesgos e implicaciones

Aunque los cambios son posibles, nunca son fáciles porque siempre tienen riesgos y exigen esfuerzos. *Optar por el cambio tiene consecuencias que se expresan en dificultades, conflictos y responsabilidades. La gente lo sabe y por eso es escéptica a comprometerse cuando le pintan "pajaritos de oro" sin mostrarle las dificultades y los esfuerzos requeridos.*

Los riesgos e implicaciones de una política municipal son de muy distinta índole. Entre ellos, podemos mencionar, por ejemplo, la oposición de algunos que piensan diferente, la posibilidad de que los trámites sean dispendiosos, la incertidumbre frente al apoyo del gobierno departamental o nacional, las limitaciones de la capacidad de ejecución de los organismos responsables, la falta de compromiso de los ciudadanos o tradiciones inconvenientes como la costumbre de sacar a las niñas de la escuela para que cuiden a sus hermanitos.

Es necesario identificar estas situaciones probables, hacerlas públicas y mostrar cómo podrán ser superadas de la mejor manera posible. De este modo la política tendrá mayor credibilidad y las personas de la comunidad estarán más dispuestas a comprometerse con ella y brindar apoyo a la superación de los obstáculos identificados.

2.3. Promueva una movilización social

El momento culminante del desarrollo de una política local se logra cuando los ciudadanos y las ciudadanas comienzan a participar masivamente en función del objetivo propuesto.

Movilización es la unión de voluntades para actuar en la consecución del ideal común, bajo una interpretación y un sentido compartidos. La movilización surge cuando los ciudadanos se comprometen de manera voluntaria y sienten pasión por conseguir un ideal que comparten.

Las personas de una comunidad participan y se movilizan de distintas maneras, como cuando:

- Rechazan la situación indeseable y crecientemente hablan de la necesidad y posibilidad de superarla.
- Desaprueban a quienes contribuyen a que esa situación indeseable continúe, ejerciendo un creciente control social sobre su acción dañina.
- Denuncian los hechos que no son aceptables contribuyendo así la gestión de las autoridades.
- Actúan según sus capacidades para ayudar al proceso de cambio.
- Vigilan los resultados que se van logrando.
- Aprueban los logros obtenidos, reforzando de este modo el esfuerzo colectivo de cambio.

Cuando el sueño se vuelve colectivo y los ciudadanos se movilizan para lograrlo, usted como Alcalde ha logrado poner en marcha una política pública municipal.

En términos generales, la movilización se entiende como la convocación de voluntades para actuar en la búsqueda de un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos.

Para promover la movilización social conviene atender a los siguientes aspectos:

- a. Busque aliados para la comunicación y la ejecución

Tener un ideal colectivo es como disponer de la partitura. Pero aún hace falta encontrar a todos los músicos y ponerlos a tocar. Para potenciar la política pública, usted necesita aliados, que le ayuden en dos aspectos fundamentales: comunicarse y ejecutar.

Usted, Alcalde, requiere aliados que le ayuden a establecer un diálogo con la gente, que le permita divulgar su propuesta y recibir sugerencias que la fortalezcan. Inicialmente lo fundamental es lograr que todas las personas hablen del tema, cada uno desde su punto de vista, así sean contradictorios.

En la medida que el ideal propuesto esté en boca de toda la comunidad, irán apareciendo también aliados dispuestos a participar en la ejecución de las acciones requeridas.

Los aliados estratégicos, especialmente cuando se trata de una política por la infancia y la adolescencia, usualmente son:

- Los medios de comunicación, que le ayudan a comunicarse con la opinión pública.
- Las organizaciones políticas, que forman opinión pública y tienen un rol decisivo para la aprobación de las propuestas.
- Las organizaciones religiosas, que también forman opinión pública y movilizan a los ciudadanos.
- Las organizaciones ciudadanas, que representan a la gente común y pueden movilizarla.
- Los organismos no gubernamentales, que pueden ayudarle a fortalecer la propuesta y también a ejecutarla.
- Las entidades ejecutoras del nivel nacional y departamental, que son esenciales para que las acciones previstas puedan realizarse.
- Los maestros y el personal de salud, que son a la vez movilizados y actores fundamentales de las acciones.
- Los niños y niñas, que son los que más le pueden ayudar a fortalecer su propuesta, tienen una impresionante capacidad de convencimiento y generación de compromiso de los adultos y tienen gran capacidad de movilización.
- Los adolescentes y los jóvenes en general, que son quienes más saben sobre la mejor manera de adelantar las políticas y tienen también una excepcional capacidad de movilización propia y de terceros.

b. Estimule saber qué se está haciendo y con qué cuenta

Un buen político es aquel que conserva las estrategias que van bien y, por supuesto, las fortalece y dinamiza. Es también el que se une a los que ya están adelantando acciones que contribuyen a lograr el ideal colectivo, y los convierte en sus aliados. Su éxito radica en aprovechar las dinámicas existentes y sumarse a los que ya están comprometidos, para potenciar lo que funciona bien y lograr solidez en las políticas y avances rápidos en las acciones.

Por eso suele irle mal a los que tienen “complejo de Adán”, que son aquellos que creen que están en el primer día de la creación y deciden inventárselo todo, cuando en realidad muchas cosas ya están inventadas y funcionan.

También les va mal a los que tienen “complejo de demolición”, porque tumban todo lo que había para empezar de cero. Su debilidad radica en que desmontar programas toma mucho tiempo y genera gran insatisfacción, tanto entre los operadores como entre los beneficiarios, todo lo cual dificulta establecer nuevas estrategias, así fueran bien concebidas.

Así, Alcalde, que seguramente encontrará muchas acciones en marcha hacia el ideal que usted presenta. Son emprendidas tanto por organismos de la municipalidad como por entidades públicas departamentales y municipales, por organismos no gubernamentales, empresas privadas y organizaciones comunitarias. Conózcalas bien, aprenda de su experiencia, conviértalas en sus aliados, establezca vínculos de coordinación para que sumen sus esfuerzos y déles nuevos bríos en función de lograr el ideal colectivo.

c. Establezca con sus aliados las grandes líneas estratégicas

Junto con sus principales aliados, establezca las grandes líneas de acción (que después deberá definir en detalle cuando formule su plan de desarrollo). Las líneas estratégicas son una indicación de básica de cómo se va a actuar y con quiénes, para que la gente tenga claro por dónde irá el agua al molino. Veamos algunos ejemplos:

- Para mejorar la nutrición infantil hay varias líneas estratégicas, como fortalecer la lactancia materna, entregar subsidios a los hogares pobres con niños y niñas pequeños, enseñar a las familias un mejor aprovechamiento de los alimentos, masificar los comedores escolares, etc.
- Para mejorar la salud infantil, son típicas cuatro estrategias: la prevención del embarazo en adolescentes, el cuidado de todos los embarazos y partos, la prevención de las enfermedades comunes en los niños y niñas y la atención de los que se enferman.

2.4. Y, ahora sí, gestione la política pública

Es indispensable que la política ya establecida dé paso a los hechos. Del imaginario colectivo y la movilización social es necesario pasar a la acción.

Cuando no hay acción pronta y eficaz, la política pública se muere. Pero cuando la acción es efectiva y conocida por todos, la política pública se refuerza, facilitando nuevas acciones.

La mejor manera de gestionar y concretar la política es establecer un plan. El plan es un “mapa de ruta”, que define claramente el punto de llegada y el modo de acometer el camino.

El plan define en detalle los resultados que se van a lograr y el modo de medirlos, establece las líneas de acción, define los recursos que serán aplicados, identifica los incentivos para orientar a los participantes, señala las responsabilidades de ejecución y crea un mecanismo de seguimiento y evaluación.

Una política sin plan suele convertirse en una gran frustración para los ciudadanos y un plan sin un marco de política como el que acabamos de describir es un mero instrumento tecnocrático con pocas posibilidades de éxito.

Este documento se concentra en el marco general de política pública de infancia y adolescencia en el municipio, que es el primer paso para la inclusión de las garantías a sus derechos en el plan de desarrollo municipal.

3. ¿Cómo se aprueba la política pública?

Lo importante de una política pública es que todas las personas de la comunidad la conozcan y la compartan. Las mejores políticas son las que crean una visión común de lo que debe lograrse y una movilización de consenso. Entre más se involucre la comunidad en una política pública, mayores posibilidades tiene esta de ser exitosa, viable y sostenible.

Por tanto, Alcalde, la política pública de su municipio la aprueba su comunidad, al estar comprometida con los objetivos propuestos y convencida del modo de lograrlos.

Segunda Parte:

Criterios para una política pública municipal de infancia y adolescencia

1. ¿Por qué los niños, niñas y adolescentes son políticamente prioritarios?

Hasta hace poco, los niños no eran sujeto de la política sino objeto de la asistencia social. Los políticos se ocupaban de asuntos como la producción, el comercio, el transporte y la seguridad, mientras que delegaban en alguien no político la atención de la infancia, que se consideraba un asunto de beneficencia.

En los últimos años hemos descubierto que un buen comienzo de la vida de todos los niños y niñas —superando las desventajas que algunos tienen al nacer— y una adecuada atención de los adolescentes —facilitándoles el paso a la vida adulta— es un asunto políticamente esencial, que debe ocupar gran parte de la atención de los mandatarios.

Esta prioridad política de la gestión pública por los niños, niñas y adolescentes tiene tres justificaciones: ética, jurídica y política.

La primera justificación es **ética**: la protección de la infancia y la adolescencia nos dignifica, nos hace mejor sociedad y garantiza el desarrollo humano actual y futuro.

La segunda justificación es **jurídica**: la sociedad ha aprobado un conjunto de normas que definen unas garantías que deben darse a los niños, niñas y adolescentes, establecen que su otorgamiento tiene prelación sobre otras responsabilidades y definen sanciones por su incumplimiento.

La tercera justificación es **política y práctica**: lo que hagamos hoy por los niños, niñas y adolescentes mejora nuestro presente y nuestro futuro:

- La acción del Estado se hace más efectiva porque las inversiones en ellos son las más rentables para la construcción del desarrollo
- La gestión pública se hace más eficiente porque las acciones en favor de ellos evitan grandes problemas y grandes gastos en el futuro.
- La política se hace más legítima porque la mayor preocupación de las familias es la situación de sus hijos, de modo que respaldan más que nada las acciones que facilitan su desarrollo.
- La política se moderniza y se hace mejor al incorporar a los niños, niñas y adolescentes en ella.
- Una sociedad violenta que no se preocupa por la generación que comienza jamás logra la paz.

Entre los argumentos políticos cabe señalar también la importancia que tiene la protección y desarrollo de la infancia y la adolescencia para el cambio social. Cuando una sociedad es desigual, tiene dos maneras de cambiar rápidamente: mediante una revolución, que siempre es un proceso incierto y traumático, o logrando que una generación completa pueda desarrollarse bien y sin desigualdades, conformado así una nueva sociedad equitativa, productiva e integrada.

Una sociedad nacional o local que no tenga mecanismos de atención prioritaria a la infancia y la adolescencia se vuelve injusta, se atrasa en todos los campos, no se integra y se hace más conflictiva.

Todo esto explica por qué hoy se utilizan datos sobre la situación de la infancia como indicador del desarrollo actual de una sociedad y de sus perspectivas futuras. Los avances en los indicadores de la situación de los niños, niñas y adolescentes son también el mejor indicador sobre la gestión de un alcalde o alcaldesa. Garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia es complejo; por eso hay certeza de que un alcalde que lo hace bien en este campo es capaz en todas las áreas y seguramente es éticamente sólido.

2. ¿Qué son los derechos humanos de la infancia y la adolescencia?

El Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia y los que se están adoptando en muchos otros países tienen una raíz común: el enfoque de derechos humanos. Dado que este enfoque es poco conocido en nuestro medio, lo vamos a examinar en esta sección, porque nos permitirá entender mejor el Código de la Infancia y la Adolescencia y la manera de cumplirlo en el municipio.

2.1. Los derechos humanos en general

A lo largo de su evolución, la humanidad fue identificando gradualmente algunos aspectos esenciales para hacernos más humanos y lograr que todos podamos vivir con lo necesario y en paz. Ese proceso de identificación de lo mínimo para la condición humana se plasma en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por todos los países del mundo.

Los derechos humanos plantean condiciones para que todos podamos preservar la vida, ejercer la libertad y tener lo esencial para vivir.

2.2. Los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes

Los niños, niñas y adolescentes tienen todos los derechos de cualquier ser humano y, además, algunos derechos adicionales establecidos para garantizar su protección y desarrollo durante el comienzo de la vida.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes se orientan a cuatro aspectos centrales:

- **Existencia:** que tengan las condiciones esenciales para preservar su vida
- **Desarrollo:** que tengan las condiciones básicas para progresar en su condición y dignidad humanas
- **Ciudadanía:** que sean tratados como ciudadanos (es decir, como personas participantes y con todos los derechos) y que tengan las condiciones básicas para la vida en sociedad y ejercer la libertad
- **Protección:** que no sean afectados por factores perjudiciales para la integridad humana

Estos derechos de los niños, niñas y adolescentes tienen una doble razón de ser: los benefician a ellos, porque facilitan su vida y su desarrollo, y a la vez benefician a la sociedad, porque la hacen mejor en el presente y garantizan su progreso e integración.

Los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes

Existencia: Condiciones esenciales para preservar la vida

- Ser deseado
- Ser querido y respetado
- Que la madre y su hijo tengan atención durante el embarazo y el parto
- No morir por causas que pueden evitarse
- No enfermarse cuando puede prevenirse y ser atendido cuando se enferma
- Conocer a sus padres, estar con su familia y ser cuidado por ella.
- Estar bien nutrido
- Tener acceso a agua potable
- Vivir en un ambiente sano

Desarrollo: tener las condiciones básicas para progresar en su condición y dignidad humana

- Poder jugar, porque el juego es esencial para el desarrollo físico y mental
- Tener educación
- Poder descansar
- Contar con las condiciones adecuadas para su desarrollo afectivo, físico, mental y social

Ciudadanía: ser tratados como ciudadanos y tener las condiciones básicas para vivir en sociedad y ejercer la libertad

- Estar registrado
- No ser discriminado por ser diferente o pensar diferente
- Reconocer que tenemos diferencias por sexo, etnia, cultura y edad
- Tener acceso a la información y la cultura
- Poder expresarse, opinar libremente y ser escuchados
- Poder asociarse y reunirse
- Participar y ser tenido en cuenta
- Tener intimidad
- Si viola la ley, tener el proceso debido y si fuera del caso, una sanción correspondiente con su edad y una adecuada rehabilitación.

Protección: no ser afectado por factores perjudiciales para la integridad humana

- No ser abandonado
- No estar en situaciones de riesgo
- No ser maltratado jamás ni por nadie
- No ser descuidado y no ser objeto de abuso físico, sexual o mental
- No ser involucrados en conflictos armados o situaciones similares
- No ser secuestrados o utilizados como objeto de tráfico
- No ser explotado y no tener trabajos perjudiciales para su salud y su educación
- No carecer de vivienda

Fuentes: Adaptación de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” y de la “Convención Internacional de los Derechos del Niño”.

Por lo general, los derechos humanos pueden ser ejercidos simultáneamente por todas las personas. Pero si fuera necesario atender los derechos de algunos antes que los de otros, los derechos de los niños, niñas y adolescentes priman sobre los derechos de los demás. A eso se llama **“prevalencia de los derechos de los niños”**.

Se ha definido también que las decisiones de todos los agentes públicos de todos los sectores, así como las de todos los actores sociales deben buscar que los derechos de los niños, niñas y adolescentes no sean vulnerados y, por el contrario, que su protección prime por encima de cualquier otro motivo para tomar tal decisión. A eso se llama “interés superior del niño”. Veamos varios ámbitos de **“interés superior del niño”**: i) las decisiones de los jueces no deben suprimir derechos con el argumento de proteger a los niños y niñas, como ocurre cuando toman la decisión de internar a un niño en una institución arguyendo que de ese modo se lo protege de los peligros de la calle, pero violando sus derechos a la libertad y a la familia. ii) Un padre de familia no debe pegarle a su hijo jamás, aunque piense que ese es un método educativo, porque le está violando el derecho a no ser maltratado. iii) Un maestro no puede castigar a todos los estudiantes de un curso cuando algo se pierde y el culpable no aparece, aunque crea que de ese modo aprenden a ser responsables, porque está violando el derecho a la justicia, que incluye los principios de debido proceso, juicio justo y presunción de inocencia. iv) una administración local no debe aprobar el trazado de una vía, aunque tenga muchas justificaciones económicas, si su diseño amenaza el derecho a la vida de unos estudiantes al pasar peligrosamente por la entrada de una escuela. v) Entre dos opciones de decisión que tenga la administración en cualquier área, es mejor la que más garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La observancia de la “prevalencia de los derechos de los niños” y del “interés superior del niño” ponen en evidencia que la sociedad ha acordado darles a los derechos de los niños, niñas y adolescentes la mayor prioridad posible.

3. ¿Quiénes tienen obligaciones frente a los derechos de la infancia y la adolescencia?

Ya que hemos visto que los niños, niñas y adolescentes tienen derechos, la pregunta clave quién tiene la responsabilidad de que puedan ejercerlos.

3.1. Co-responsabilidades para el ejercicio de los derechos: la Familia, la Sociedad y el Estado

Los niños, niñas y adolescentes viven en un mundo de interrelaciones, donde todos los actores sociales tienen responsabilidades sobre su protección y desarrollo.

Las **principales responsabilidades son del la familia, la sociedad y el Estado**. Estas responsabilidades no son de cada uno por su lado, sino de los tres conjuntamente y por eso se dice que son co-responsables.

Corresponsabilidad significa que la familia, la comunidad y el Estado tienen obligaciones concurrentes, simultáneas e interrelacionadas, no que cada uno tiene algunas responsabilidades aisladas. La familia no puede ceder su responsabilidad a la comunidad o al Estado (como ocurre cuando abandona a un niño o niña), a la vez que debe exigir que el Estado cumpla con lo que le compete. La comunidad brinda espacios y oportunidades para el desarrollo y la protección de los niños, niñas y adolescentes, a la vez que promueve y vigila la gestión de la correspondiente a la familia y el Estado. El Estado, por su parte, no puede evadir sus responsabilidades planteando que ciertos asuntos son de competencia exclusiva de la familia, pues a le compete habilitarla para que ejerza su función, vigilar que lo haga y llenar sus falencias. De igual modo, no puede descargar sus responsabilidades en organizaciones sociales para que cumplan funciones propias del sector público pero si debe complementarse con ellas para lograr el mejor soporte posible a los derechos.

Conviene tener en cuenta que se ha operado un gran cambio en las responsabilidades. Con anterioridad al enfoque de derechos y a la aprobación del Código de la Infancia y la Adolescencia, la atención de los niños, niñas y adolescentes en nuestro medio era un asunto privado que correspondía a la familia. La comunidad intervenía con funciones de beneficencia. El Estado ofrecía servicios para algunos (los pobres, por ejemplo) y asumía responsabilidad directa sólo cuando se presentaban situaciones irregulares. Con el nuevo enfoque, basado en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tanto la familia, como la comunidad y el Estado tienen responsabilidades precisas y permanentes. Veámoslas

La **familia** es el núcleo primario de protección de la infancia y la adolescencia, y tiene un rol decisivo en su desarrollo. Por eso la familia debe ser protegida. Todos los niños y niñas tienen derecho a una familia y es deseable que esta incluya tanto al padre como a la madre, que tienen una labor complementaria en la protección y el desarrollo de sus hijos. El rol de las familias varía a medida que los niños, niñas y adolescentes van creciendo y debe adaptarse a su avance en el proceso de la vida.

- Es necesario que las familias **quieran, cuiden, orienten y eduquen** a sus hijos. La comunidad y el Estado deben preocuparse por brindarles formación y apoyo en estas áreas.
- También es función de las familias acercar **a los niños, niñas y adolescentes a los servicios** que garantizan los derechos (como por ejemplo el registro civil, el colegio y la afiliación en salud). La comunidad y el estado deben cuidar por que lo hagan oportunamente y el estado debe tomar los correctivos necesarios si no lo hacen.
- También es tarea de la familia **representar** a los niños, niñas y adolescentes para reclamar sus derechos cuando no tienen acceso a los servicios que los proveen o cuando les han sido vulnerados de cualquier forma.
- Finalmente, es responsabilidad de las familias **estimular y respetar la autonomía y libertad** de los niños, niñas y adolescentes. El Estado debe cuidar para que lo hagan de la mejor manera posible.

La **sociedad o comunidad** (tanto el colectivo como cada empresa u organización social y cada uno de los individuos) es el medio en el cual los niños y niñas se desarrollan, aprenden y actúan. Es también el ámbito del fomento, apoyo y defensa de los adultos a la protección y desarrollo de las nuevas generaciones.

La comunidad tiene la responsabilidad de contribuir a crear el ambiente y las condiciones adecuadas para la preservación de la vida, la protección, el desarrollo, la inserción social y la libertad de los niños, niñas y adolescentes. El Estado también es co-responsable con ella y debe promover y vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de la sociedad en materia de derechos.

- La comunidad establece las **características de los seres humanos que desea** y sobre esta base organiza las condiciones para la vida de los niños, niñas y adolescentes.
- La comunidad establece la **prioridad** efectiva que los niños, niñas y adolescentes tienen en la vida cotidiana
- Adopta los **modos de cuidado**, es decir, los comportamientos más adecuados para el buen desarrollo de la vida de los niños, niñas y adolescentes. En esta perspectiva, tiene la responsabilidad de reforzar las culturas favorables al desarrollo y la protección de los niños, niñas y adolescentes y enfrentar las tradiciones perjudiciales a ellos.

- Facilita o entorpece la **integración y participación** de los niños, niñas y adolescentes en la vida social.
- Utiliza su **capacidad de asociación** para promover el desarrollo de la infancia y la adolescencia.
- También incorpora en las pautas de comportamiento social lo que es intolerable y sobre esta base orienta sus **mecanismos de control social**, que son los que sostienen la vigilancia ciudadana e identifican los hechos que merecen ser denunciados.
- Además ejerce una función de **veeduría** sobre el cumplimiento de las responsabilidades públicas, de las familias y de los individuos con los niños, niñas y adolescentes.

La comunidad, en fin, crea el contexto que impulsa y facilita (o que dificulta) a sus miembros y a las diferentes instituciones ser más o menos protectores de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que impulsa y facilita (o entorpece) el ejercicio mismo de los derechos por parte de ellos. Obviamente interactúa con la familia y requiere la orientación de los agentes públicos para atender a estas responsabilidades.

Al **Estado** le compete esencialmente ser garante de los derechos, responsabilidad que se examina en el numeral siguiente.

3.2. La garantía de los derechos

Además de las responsabilidades conjuntas de la familia y la comunidad frente al ejercicio de los derechos por los niños, niñas y adolescentes, existe un papel fundamental: es la **función de garantía** de esos derechos.

Para que un derecho pueda cumplirse se necesita un **titular**, que es quien lo ejerce, y un **garante**, que es quien **se hace cargo de que sea provisto por los distintos responsables y vigila que no sea violado**.

El **Titular** es cada ser humano, y el alcance de su titularidad está definido por las normas vigentes. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Colombia están básicamente establecidos en la Constitución Nacional y en algunas leyes —como las de educación y seguridad social— y el alcance de la titularidad está precisamente establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

El **Garante** de que el derecho sea provisto en una red de responsabilidades compartidas con la familia y la comunidad es siempre y exclusivamente el Estado. Al aceptar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los Estados civilizados se han comprometido expresamente a garantizar, promover y vigilar los derechos humanos. Gracias a su responsabilidad

de garantía, el Estado tiene la potestad de orientar y vigilar sus responsabilidades propias y también las de la familia y la comunidad.

En Colombia, la garantía Estatal de los derechos de la infancia y la adolescencia está distribuida en un conjunto de entidades-garantes, que a veces denominamos **sistema o red de garantías**.

Dentro de la red de garantías hay cinco grandes funciones: Dirección, garantía de promoción, garantía de servicios, garantía de vigilancia y garantía sustitutiva.

- **Dirección.** Consiste en proveer las políticas y los mecanismos para que —gracias al ejercicio de las responsabilidades que competen a la familia, la comunidad y el propio Estado— todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer todos sus derechos. Esta responsabilidad de dirección compete a las cabezas de los poderes del Estado: poder Ejecutivo (el Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes), Poder Legislativo (el congreso, las asambleas y los concejos municipales), el Poder Judicial (las cortes y tribunales), el Ministerio Público (el Procurador General), el Sistema de Registro Civil (el Registrador Nacional), la Defensoría del Pueblo (el Defensor y los personeros municipales) y las autoridades de Policía (el Director General de la Policía).

En este amplio abanico, la responsabilidad de coordinación general de las políticas y estrategias que se orienten al ejercicio de los derechos corresponde al Poder Ejecutivo, que en el nivel nacional es constitucionalmente asignada al Presidente y en el ámbito territorial está en cabeza de los Gobernadores y Alcaldes, con apoyo de los Consejos o Comités de Política Social, en materia de infancia y adolescencia.

- La **garantía de promoción y educación** en derechos por parte del Estado se orienta a que los titulares conozcan y ejerzan sus derechos y a que los responsables de protegerlos lo hagan debidamente. En particular, implica formar a los niños niñas y adolescentes para que conozcan y exijan sus derechos y capacitar a la familia y a la comunidad para que puedan cumplir sus obligaciones frente a tales derechos.
- La **garantía de servicios** que materializan los derechos es la potestad rectora de organizar, dirigir o regular y controlar los servicios, que materializan los derechos, independientemente de quien sea su prestador. Los servicios pueden ser prestados por agentes oficiales o privados. La garantía de que se presten en función de los derechos de los ciudadanos compete al Estado, que por esa razón puede definir las condiciones de prestación. Entre los garantes de la prestación de servicios relacionados con la infancia y la adolescencia se destacan los municipios, el ICBF, el Ministerio de Educación (rector del sistema educativo), el Ministerio de la Protección Social (rector del sistema de protección social) y la Registraduría Nacional.

- La **garantía de vigilancia** se ocupa de que cuando un derecho no pueda ser ejercido, se ordene su restablecimiento al afectado y sean sancionados los responsables de su despojo. La vigilancia del ejercicio de los derechos compete siempre a organismos oficiales, apoyados por la comunidad. Entre los garantes a cargo de la vigilancia del ejercicio de los derechos tienen un rol esencial los municipios, el ICBF, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y el sistema judicial, apoyados por los consejos o comités de política social.
- La **garantía restitutiva** es la obligación estatal de atender a quienes sufren una violación de derechos y lograr que se restablezcan los mecanismos ordinarios para que puedan seguir ejerciéndolos plenamente por los mecanismos ordinarios. La responsabilidad corresponde al ICBF y los municipios, con el apoyo de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas.

En síntesis: la garantía estatal de los derechos implica que el Estado tiene la responsabilidad de dirigir la prestación de los servicios necesarios logrando que lleguen a ser universales, habilitar a la familia y la comunidad para que cumplan sus responsabilidades complementarias, vigilar el ejercicio de los derechos y crear mecanismos de restablecimiento de derechos cuando fuere necesario.

3.3. ¿Cómo se articulan los derechos con los deberes?

Es frecuente que al hablar de los derechos humanos se planteen preguntas sobre sus deberes. Un interrogante fundamental es la siguiente ¿se pueden condicionar los derechos humanos al cumplimiento de deberes?

Lo primero que hay que considerar es que los niños y niñas no tienen deberes pero **su desarrollo como personas y como ciudadanos implica que poco a poco vayan asumiendo responsabilidades**. Por eso es necesario que sean educados en la comprensión de que todos debemos interactuar responsablemente con los demás y con el universo en que vivimos para preservar la vida en todas sus formas y desarrollarnos cada día como seres humanos y como comunidad humana. La educación que a los niños, niñas y adolescentes les brinda la familia, la escuela y por el entorno social (medios de comunicación, círculo de relaciones, círculo de creencias, etc.) debe orientarse a ayudarles a comprender su interacción con la vida y asumir responsabilidades consigo mismos, con los demás y con el ambiente. En la medida en que asumimos esas responsabilidades somos mejores personas y mejor sociedad, a la vez que tenemos mejores condiciones para que todos puedan ejercer sus derechos.

El aprendizaje de responsabilidades no implica subordinación. El enfoque de los derechos humanos implica reconocer a cada niño, niña y adolescente como persona, es decir, como sujeto igual a todos, capaz, participante y por eso responsable. Reconocido así, es necesario establecer con ese sujeto (y entre todos los sujetos)

canales de diálogo que le permitan expresarse, interactuar y comprometerse con la vida. Todos los actores de la sociedad tienen el deber de estar siempre en diálogo para enriquecerse mutuamente y para actuar conjuntamente de modo responsable, sin que alguno de ellos sea dominante e imponga subordinación y sin que alguno sea pasivo. Cada uno es un igual a los demás y sujeto activo en la construcción de las relaciones sociales.

Es esencial entender que **el ejercicio de responsabilidades por los niños, niñas y adolescentes no puede condicionar sus derechos**. En las actividades comerciales, laborales o sociales, muchos derechos están condicionados al cumplimiento previo de una obligación o un deber. Son derechos condicionados: “si usted cumple con este requisito, tendrá derecho a este beneficio”. Eso no pasa con los derechos humanos: **los derechos humanos no pueden ser condicionados**. Tenemos los derechos humanos por ser personas, sin que nadie pueda darlos, quitarlos o condicionarlos. Todos tenemos, por ejemplo, derecho a la vida sin que pueda condicionarse a ciertas actitudes, derecho a la justicia independientemente de nuestro comportamiento social o derecho a la salud aunque no la cuidemos.

Por tanto, **los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes no pueden ser condicionados al cumplimiento de deberes**. No puede exigírseles que cumplan alguna obligación como condición para que puedan ejercer alguno de sus derechos humanos o para que puedan tener acceso a los servicios estatales que garantizan esos derechos. No es aceptable, por ejemplo, exigir a un niño que se comporte bien para que sea protegido, que haga su tareas escolares para que pueda continuar en la escuela o que coopere con alguna labor para que obtenga alimentación. Obviamente comportarse adecuadamente o cumplir con las tareas escolares son prácticas socialmente deseables y debemos promoverlas, pero no pueden ser condicionamiento para la garantía de los derechos.

En resumen:

- Los niños, niñas y adolescentes deben tener una formación basada en responsabilidades.
- Este aprendizaje se debe hacer en condiciones de igualdad, no de subordinación.
- Los derechos humanos implican un sujeto activo que interactúa con los demás, no un receptor pasivo de garantías.
- Los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes no pueden ser condicionados.
- Los derechos humanos son iguales para todos. No son concesiones a los más débiles, que por eso deberían aceptar una situación de desigualdad y acatar las condiciones que imponga el benefactor.

4. Las características políticas de los derechos humanos = TOTOYA

Hemos visto cuáles son los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, quién los garantiza, como se distribuyen las responsabilidades y cómo se articulan con los deberes. Pasemos ahora al campo de las políticas públicas.

4.1. Cinco características políticas de los derechos humanos

Los derechos humanos tienen cinco características **esenciales para orientar las políticas públicas y siempre deben ser tenidas en cuenta**, tanto en el ámbito nacional como local:

- **Universalidad:** significa que todos, sin excepción, tenemos iguales derechos. No hay personas que tengan más o menos derechos humanos que otros. Una consecuencia política de la universalidad es que el Estado debe garantizar los derechos a todos, independientemente de su nivel de ingreso, sus creencias, su lugar de residencia, su sexo, su edad u otras diferencias. Otra consecuencia es que debe garantizar a todos cada derecho bajo el mismo mecanismo, pues no hay justificación para que el servicio que garantiza el derecho sea de primera para unos y de segunda para otros.
- **Exigibilidad:** los derechos no son concedidos ni pueden ser quitados o condicionados. Las personas deben exigir las garantías que les permiten ejercer sus derechos. Una consecuencia política es que no debe haber selección para los servicios que garantizan los derechos y el acceso a ellos debe ser automático y sin condiciones.
- **Indivisibilidad:** todos tenemos todos los derechos y no pueden separarse porque el ejercicio de cada derecho implica a los demás (por ejemplo, el pleno ejercicio del derecho a la educación implica tener nutrición, salud y libertad de expresión). La principal consecuencia política es la necesidad de garantizar coordinación y simultaneidad entre todos los servicios que garantizan los derechos, lo cual suele ser difícil porque corresponden a sectores diferentes.
- **Progresividad:** los derechos humanos son garantías básicas y en la medida en que todos las tengan, es posible elevar ese nivel básico, para incluir nuevas garantías. Por eso siempre hay nuevos avances que lograr. La consecuencia política es que bajo el enfoque de derechos humanos, los recursos disponibles se reparten entre todos y en la medida en que haya más recursos se aumenta

el beneficio que todos reciben. Esta perspectiva es opuesta a la de dedicar los recursos disponibles a darle buenas condiciones a algunos y dejar a los demás esperando ser atendidos en el futuro.

- **Diversidad:** manteniendo el criterio de universalidad, es necesario tener en cuenta las diferencias entre las personas, y especialmente las relacionadas con sexo, edad, etnia, cultura, condición socioeconómica y capacidades personales. Estas diferencias, que cambian objetivamente la percepción de la vida y el modo como las condiciones particulares la afectan, se llaman diversidad de género.

4.2. TOTOYA: ¡TODO PARA TODOS YA!

Las características políticas de los derechos humanos que acabamos de describir se sintetizan en un eslogan: **TOTOYA = ¡TODO PARA TODOS YA!** Veamos su significado e implicaciones.

- **TODO** alude a la indivisibilidad de los derechos, es decir, a que no pueden separarse y cada persona debe ejercerlos todos. No podemos aceptar que haya niños, niñas o adolescentes que sólo puedan ejercer unos derechos pero se les nieguen otros (por ejemplo, que vayan a la escuela pero estén desnutridos o estén bien nutridos pero sean maltratados). Tampoco es aceptable que alguna autoridad decida que se garantizarán unos derechos pero no otros pues no hay ninguna justificación ética para tal escogencia, dado que todos los derechos son igualmente importantes y el pleno ejercicio sólo se logra con su interrelación y mutuo refuerzo.

Pero ¿cómo reconocer todos los derechos con recursos escasos? La respuesta es clara y contundente: distribuyendo los recursos disponibles de tal manera que se garanticen los mínimos básicos y esenciales de cada derecho y de todos los derechos. Por eso, dependiendo de sus posibilidades, una sociedad decide el alcance que tiene cada derecho (cuantos grados de educación, cuál protección en salud, etc).

- **PARA TODOS** es *universalidad y adecuación a la diversidad*. No podemos aceptar que haya niños, niñas o adolescentes excluidos del ejercicio de sus derechos, como ocurre cuando algunos están sometidos al abandono, o cuando no van a la escuela porque deben trabajar, porque son sordos o porque pertenecen a otra cultura. Todos son seres humanos con iguales derechos. No es aceptable tampoco que con el argumento de que los recursos son escasos, algunos sean seleccionados para acceder a servicios que garantizan sus derechos pero otros en iguales condiciones sean excluidos (en la comunidad municipal ocurre igual que en la familia, donde no es aceptable que unos hijos tengan garantías y otros no). Esta selección, que jamás se puede justificar éticamente porque implica exclusión, es una de las bases del clientelismo y la corrupción.

Y de nuevo la pregunta ¿cómo reconocer los derechos a todos con recursos escasos? Concentrando los esfuerzos en lograr que todos tengan los mínimos esenciales y básicos, antes que destinar recursos a ofrecer servicios y facilidades que van más allá del mínimo. Cada sociedad decide entonces el alcance de cada derecho teniendo en cuenta la posibilidad real de que ese mínimo sea garantizado a todos los niños, niñas y adolescentes.

- **YA** tiene que ver con la *exigibilidad y la progresividad*. Cada momento de la vida de un niño, niña o adolescente es decisivo en su desarrollo y cualquier aplazamiento en la garantía de sus derechos es injusto y causa daños irreparables al excluido y a la sociedad. Por eso es necesario que todos puedan exigir ya sus derechos. No es aceptable que con los recursos disponibles se provean servicios que garantizan los derechos de algunos aplazando los de otros para un período posterior. La imposibilidad de justificar éticamente este aplazamiento obliga a repartir los recursos existentes entre todos y elevar progresivamente las garantías de todos una vez que haya más recursos.

Y la pregunta es ¿cómo llegar con todo a todos de inmediato si los recursos son escasos y podemos concentrarlo en algunos? La respuesta desde el punto de vista de derechos es que tenemos que distribuir de inmediato los recursos existentes para atender todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes y aplazar gastos que no corresponden a las garantías básicas.

TOTOYA, que es una síntesis de las características políticas de los derechos humanos, muestra que éstos son muy exigentes y requieren cambios fundamentales en los enfoques de la gestión pública y de algunas pautas culturales. TOTOYA es la fórmula que nos permitirá que toda una generación tenga las condiciones necesarias para que el país finalmente logre ser equitativo, solidario y justo.

5. El garante y los objetivos de la política pública de infancia y adolescencia en el municipio

5.1. Papel del Alcalde como garante de derechos

En el marco de garantías que acabamos de describir, el Alcalde o Alcaldesa tiene dos funciones básicas:

- **Coordinar en el municipio el conjunto de organismos que prestan servicios para la infancia y la adolescencia (denominados sistema de garantías)**, en el cual se incluyen servicios de responsabilidad directa de la administración municipal y otros servicios y mecanismos de vigilancia que son del orden departamental y

nacional. El Alcalde tiene la función de orientar tanto los servicios de competencia municipal como los departamentales y nacionales que se prestan en su territorio.

- ***Ser representante y vocero de la niñez y la adolescencia***, pues la comunidad le eligió, entre otras razones, para que represente los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante todas las instancias que deben garantizar esos derechos, de modo que exija y coordine sus acciones de acuerdo con las condiciones específicas de su comunidad. En ello radica su legitimidad para ser coordinador del sistema de garantías.

La responsabilidad principal del Alcalde, por tanto, es representar a los niños, niñas y adolescentes para orientar el sistema de garantías de sus derechos en el municipio en favor de ellos, independientemente de quiénes sean los prestadores de los servicios.

Adicionalmente, el Alcalde tiene la responsabilidad de ***prestar ciertos servicios que pertenecen al ámbito de sus competencias*** y garantizan algunos derechos de los niños, niñas y adolescentes, como la prevención la enfermedad y de las muertes evitables —que tiene que ver, por ejemplo, con las vacunas, la canalización de aguas o la organización del tránsito—, la organización de servicios de alimentación, la provisión de áreas recreativas, la organización de servicios de asesoría para los adolescentes, la gestión ambiental, la provisión de agua segura, la orientación de la educación, el emprendimiento de acciones contra el maltrato y el abuso, etc.

5.2. Objetivos de la política de infancia y adolescencia en el municipio

La política pública de infancia y adolescencia en el municipio se orienta a lograr que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer sus derechos como seres humanos (los cuales fueron sintetizados arriba).

Existen 11 objetivos básicos de política pública que permiten que los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer plenamente sus derechos. Estos objetivos son un gran ideal que debe ser tenido como referencia al promover un imaginario colectivo sobre las garantías que ellos y ellas deben tener en cada municipio de Colombia.

Objetivos de política pública para que los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer plenamente sus derechos humanos

Existencia

- Todos vivos (que ninguno muera cuando puede evitarse)
- Ninguno sin familia
- Ninguno desnutrido
- Todos saludables

Desarrollo

- Todos con educación
- Todos jugando
- Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad

Ciudadanía

- Todos registrados
- Todos participando en los espacios sociales

Protección

- Ninguno maltratado o abusado
- Ninguno en una actividad perjudicial

En la medida en que logremos estos objetivos ideales, el municipio será un mejor lugar para vivir en el presente y la generación que comienza podrá ser la base de una sociedad mejor.

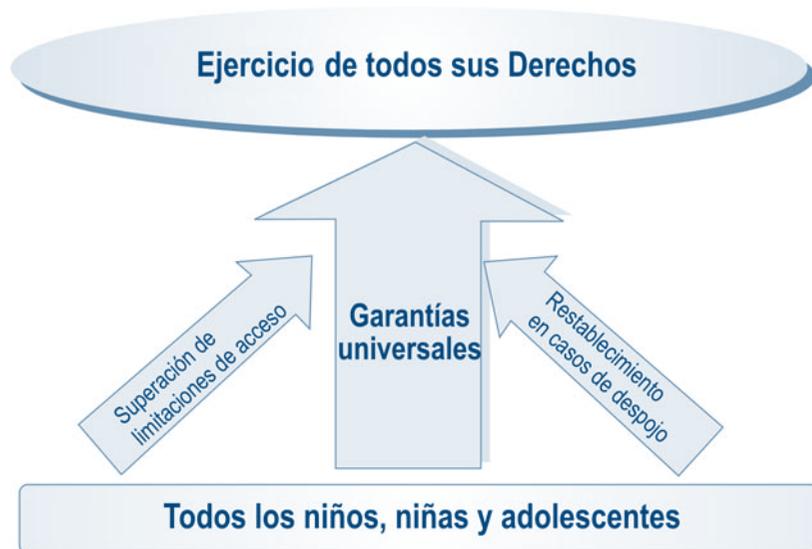
6. Los ejes de la política pública: tres tipos de acciones para lograr los objetivos

Los objetivos que acabamos de mencionar se pueden lograr mediante tres tipos de acciones indispensables y complementarias:

- El establecimiento de **garantías universales**, que es el eje central de las acciones requeridas

- La **superación de situaciones de limitación** en el acceso a las garantías universales
- El **restablecimiento** de los derechos cuando se despoja a alguien de ellos

Gráfica No. 2. Los tres ejes de la política pública de Infancia y Adolescencia



6.1. El eje central: garantías universales básicas

Las garantías universales son el soporte principal del enfoque de derechos. Estas garantías de los derechos se plasman en servicios que, por definición, deben ser para todos los niños, niñas y adolescentes, y deben brindar a todos la mejor calidad posible.

El primer eje de políticas es **disponer en el municipio los servicios que proveen las garantías para el ejercicio de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes**, sin exclusión alguna: registro para todos, educación para todos, salud para todos, apoyo a la participación de todos, etc.

También es necesario **disponer de un sistema de prevención que permita evitar a tiempo que se presenten situaciones que imposibilitan el ejercicio de los derechos**: prevención de la enfermedad y la muerte, prevención del abandono escolar, prevención del abuso, etc.

Para lograr la universalidad es necesario tener en cuenta que entre los niños, niñas y adolescentes hay diferencias que requieren que los servicios puedan adaptarse a sus condiciones particulares.

Mencionemos las cuatro diferencias más importantes:

- 1. Por etapa de desarrollo (o ciclo de vida).** Los niños y niñas se desarrollan muy rápidamente y sus necesidades varían de acuerdo con la etapa en la que se encuentran. Esencialmente pueden distinguirse tres etapas:
 - **Primera infancia:** desde el embarazo hasta los cinco primeros años de vida. Esta etapa a su vez comprende varias: el embarazo y el parto, el primer año (que es esencial para preservar la vida y desarrollarse bien), del segundo al cuarto año (que incluyen la llamada “educación inicial”) y los 5 años de edad (educación preescolar).
 - **Infancia:** de los 6 a los 12 años.
 - **Adolescencia:** de los 13 a los 17 años. Suele dividirse entre los 13 a los 15 (etapa inicial de la adolescencia) y los 16-17 (etapa final de la adolescencia).
- 2. Por género.** Como se planteaba antes, las personas se diferencian por distintos factores y circunstancias, como sexo, edad, etnia, cultura, condición socioeconómica y capacidades personales. Estas diferencias —conocidas como diferencias de género—, condicionan el desarrollo de los niños y niñas, por lo cual deben ser tenidas en cuenta por los servicios que garantizan sus derechos. Las diferencias de género se acentúan en la adolescencia y exigen atención especializada.
- 3. Por lugar de residencia.** El desarrollo infantil y adolescente es muy distinto en zonas urbanas y rurales, por lo cual requiere atención a esas diferencias, particularmente en los servicios de educación, salud, nutrición y orientación en materia de salud sexual y reproductiva.
- 4. Por etnia y cultura.** En Colombia hay muchas comunidades que tienen tradiciones culturales particulares, como una lengua materna diferente del español o prácticas ancestrales de cuidado de la salud. En estos casos, es necesario que los servicios destinados a la garantía de derechos respeten y se adapten a la multiculturalidad (pluralidad de condiciones culturales) y promuevan el entendimiento mediante propuestas de interculturalidad (comprensión entre diferentes culturas). Los mayores grupos étnicos son los de ascendencia africana y los indígenas.

En Colombia hay más de 500 resguardos indígenas que tienen autoridades propias y autonomía para administrar sus recursos de educación y salud. No obstante, pertenecen al municipio y deben ser parte integral de la política pública

municipal. Para ello, el Alcalde o Alcaldesa debe establecer con las comunidades indígenas mecanismos de participación efectiva y con las autoridades indígenas relaciones de cooperación y mutuo apoyo.

La tabla de la página siguiente muestra las garantías universales relacionadas con los objetivos de la política pública de infancia y adolescencia, diferenciando las etapas del desarrollo.

Garantías para la Infancia y la Adolescencia según Etapa de Desarrollo

Objetivos de Política		Garantías Universales Básicas		
		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Existencia	Todos vivos	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar las muertes de la mujer durante el embarazo y el parto • Impedir las muertes evitables durante el primer año de vida • Impedir las muertes evitables entre 1 y 4 años de edad • Impedir las muertes evitables de niños y niñas de 5 a 12 años • Impedir las muertes evitables de adolescentes • Prevenir el embarazo adolescente 		
	Todos saludables	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer y prevenir las principales causas de enfermedad por grupos de edad • Garantizar que todos tengan todas las vacunas • Atender la salud visual, auditiva, bucal, ambiental y mental • Lograr que todos estén afiliados a la seguridad social en salud y tengan servicios oportunos y eficaces • Garantizar acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva • Proveer a todos agua segura en sus viviendas y saneamiento básico 		
	Ninguno sin familia	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr que todos vivan con su familia o con una que la sustituya • Lograr que ninguno permanezca abandonado • Lograr que ninguno viva en la calle, restituyéndolo a la familia 		
	Ninguno desnutrido	<ul style="list-style-type: none"> • Promover lactancia materna 	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar alimentación escolar en todas las escuelas 	
Desarrollo	Todos con educación	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar y apoyar a las familias para la estimulación y el desarrollo infantil • Garantizar preescolar para todos, al menos a partir de 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar educación primaria para todos • Promover que todos tengan buen resultado en las pruebas Saber de 5° grado 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar educación secundaria completa para todos • Garantizar que todos asistan a una institución educativa hasta los 17 años • Ofrecer educación para el trabajo opcional y complementaria • Promover que todos tengan buen resultado en pruebas Saber de 9° grado y en el ICFES
	Todos jugando	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar infraestructura protegida y exclusiva y programas de apoyo para que los menores de 5 años jueguen 	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar infraestructura pública protegida y actividades para el juego de niños y niñas entre 5 y 12 años • Proveer espacios de recreo y actividad física en los colegios 	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar infraestructura adecuada para la recreación y actividad física de adolescentes • Brindar programas de recreación y actividad física especializados

Objetivos de Política		Garantías Universales Básicas		
		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Desarrollo	Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad	<ul style="list-style-type: none"> Promover la cultura de aprecio y prioridad de los niños y las niñas en todos los espacios y actividades públicos 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la cultura de aprecio y prioridad de los niños y las niñas Promover programas y espacios educativos de expresión de los niños y niñas Garantizar acceso a la educación para la sexualidad 	<ul style="list-style-type: none"> Promover programas y espacios de expresión para los adolescentes Garantizar acceso a la educación para la sexualidad Brindar apoyo integral a los padres y madres adolescentes
	Todos registrados	<ul style="list-style-type: none"> Registrar a todos en el momento de su nacimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Lograr que todos tengan NUIP (tarjeta de identidad) 	
Ciudadanía	Todos participan en los espacios sociales	<ul style="list-style-type: none"> Promover la integración de la formación ciudadana desde la educación inicial 	<ul style="list-style-type: none"> Promover un alto nivel en competencias ciudadanas de 5° grado Interacción colegio-comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> Promover un alto nivel en competencias ciudadanas de 9° grado Interacción colegio-comunidad Ofrecer espacios de participación y cooperación con otros
	Ninguno sometido a maltrato o abuso	<ul style="list-style-type: none"> Prevenir y controlar el maltrato Evitar y controlar los abusos de poder Prevenir y controlar el abuso sexual y la explotación sexual Proteger y garantizar la restitución de todos sus derechos a las víctimas de la acción de grupos armados y el desplazamiento forzado 		
Protección	Ninguno en una actividad perjudicial	<ul style="list-style-type: none"> Lograr que ninguno tenga un trabajo perjudicial Lograr que ninguno sea explotado económicamente Evitar que alguno deba pedir limosna 		

6.2. Primer eje complementario: garantías especiales para superar las limitaciones de acceso a los mecanismos universales

Aún cuando se hayan establecido los mecanismos para lograr la cobertura universal de los servicios que acabamos de describir, hay muchos niños, niñas y adolescentes que no pueden acceder a ellos, o que acceden pero no les sirven, por varios tipos de razones, como las siguientes:

- **Personales**, por ejemplo, discapacidad o enfermedad.
- **Familiares**, por ejemplo, falta de apoyo de los padres por ignorancia o pobreza.
- **Geográficas**, por ejemplo, vivir en un lugar apartado.

Aunque tengan una limitación, estos niños, niñas y adolescentes tienen los mismos derechos que los demás y además el **derecho de ser habilitados para finalmente poder acceder al mecanismo de garantía de los derechos que no han podido alcanzar.**

Hay que tener en cuenta además, que las discapacidades y limitaciones no nacen de las personas, sino de la sociedad que las convierte en obstáculo: por ejemplo, una persona con parálisis deja de estar marginada si tiene una silla de ruedas y existen rampas; una persona sorda deja de estar aislada si la escuela y la sociedad tienen mecanismos para comunicarse con ella; vivir lejos de la escuela deja de ser una limitación si se hace un puente o se establece un sistema de transporte escolar.

Es claro entonces que para que los niños, niñas y adolescentes que tienen restricciones puedan ejercer sus derechos, requieren apoyos especiales y cambios en la sociedad. En general, las garantías especiales para ellos exigen actuar en dos frentes:

- **Habilitar** a los que tienen dificultades para que puedan acceder a los servicios regulares y no discriminarlos en instituciones exclusivas para ellos, que los separan de los demás.
- Crear **condiciones sociales y de infraestructura** que reduzcan la dificultad para ejercer los derechos (como adaptación de la infraestructura para quienes tienen movilidad limitada o enseñar a los compañeros cómo incluir en las actividades cotidianas del grupo a un estudiante con características diferentes).

Los apoyos especiales **deben ser universales para cada grupo específico**, es decir, deben brindarse sin excepción a todos los que tienen un cierto tipo de limitación o diferencia. El propósito es crear condiciones de apoyo especial a todos los niños, niñas y adolescentes que comparten una limitación. Por ejemplo, crear un programa para ayudar a todos los niños y niñas con discapacidad visual o auditiva para que puedan ir a la escuela; crear un subsidio para todas las familias que no pueden enviar a sus hijos a la escuela por causa de su pobreza, etc.

6.3. Segundo eje complementario: garantías de emergencia para enfrentar las situaciones de despojo de los derechos

Hay niños, niñas y adolescentes que no pueden ejercer alguno o algunos derechos porque existe **una fuerza externa que lo impide o se los viola**, es decir, que los despoja de sus derechos.

Al respecto podemos distinguir, entre otras, situaciones como las siguientes:

- Maltrato
- Abuso de poder
- Explotación laboral
- Abuso y explotación sexual
- Acción de grupos armados y desplazamiento
- Conflicto con la ley

Estas situaciones en que los niños, niñas o adolescentes son despojados de sus derechos por una fuerza externa requieren tres tipos de acciones de garantía:

- **Protección personalizada inmediata.** Cuando se presentan las situaciones de impedimento o violación de derechos, proteger y atender de inmediato a cada niño, niña o adolescente, según las características de su caso y sus condiciones personales.
- **Restablecimiento de los derechos:** lograr que en el menor plazo posible, pueda volver a ejercer sus derechos en el mecanismo universal existente para toda la infancia y la adolescencia, sea que necesite o no garantías especiales (no en instituciones discriminantes).
- **Amonestación o debido proceso, reparación del daño, sanción y rehabilitación** a los responsables de haber despojado de un derecho a un niño, niña o adolescente.

Finalmente, una situación especial se refiere a las garantías de emergencia que es necesario brindar a quienes teniendo entre 14 y 18 años cometen un delito. En este caso, deben seguirse los procedimientos establecidos en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Este sistema establece unas pautas de debido proceso y sanciones con enfoque educativo, que son proporcionales a las faltas y a la edad de quien resulte responsable.

7. Manos a la obra

En la primera parte, Alcalde, analizamos qué es una política pública y como se construye. En la segunda parte vimos cuáles son los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, los objetivos de política requeridos para promoverlos y las garantías necesarias para hacerlos realidad.

La política pública local de infancia y adolescencia es una conciencia colectiva de los objetivos y las garantías. Es lograr que toda la comunidad tenga una imagen común (imaginario colectivo) de una situación donde niños, niñas y adolescentes puedan ejercer todos sus derechos, así como de las garantías que deben establecerse para lograrlo (garantías universales, garantías para la superación de las situaciones de limitación de acceso y garantías para enfrentar el despojo de derechos).

Es la imagen colectiva de lo que puede y debe lograrse, que todos compartimos y que por esa razón nos mueve a todos. Es lo que la gente cree y sueña construir.

Ahora es su turno de promover una política pública de infancia y adolescencia en su municipio, teniendo en cuenta los elementos relativos a los derechos humanos y el Código de la Infancia la Adolescencia que hemos descrito.

Una vez que su comunidad acuerde su política pública de infancia y adolescencia, es necesario convertirla en una estrategia de acción que haga parte del plan municipal de desarrollo. Así que desde el momento mismo en que usted promueve un imaginario colectivo, comienza la elaboración del plan. Los lineamientos para hacerlo realidad tangible serán analizados en la siguiente parte de esta Guía.

De usted depende. ¡Manos a la obra!

Tercera Parte: Lineamientos Técnicos para incluir los derechos de la Niñez y Adolescencia en los planes de Desarrollo Municipales

La primera parte de esta guía mostró qué es una política pública municipal y cómo se construye. La segunda parte se dedicó a la comprensión de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, las responsabilidades que implican para los alcaldes y los tres ejes de política indispensables para garantizarlos.

Esta tercera parte se refiere a la gestión de la política pública y contiene los lineamientos técnicos que deben considerar los mandatarios locales para incorporar las garantías de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Plan de Desarrollo Territorial. Estos lineamientos se refieren al proceso y a los contenidos mínimos que deben tener los planes.

Como decíamos en la introducción, el texto está dirigido a los Alcaldes y Alcaldesas, pero está concebido para ser aplicable también en los ámbitos departamental y distrital.

1. La noción de gestión de la política pública

Una vez que se cuenta con una política pública como la planteada en las dos partes anteriores, el reto es convertirla en acciones. A este desafío lo llamamos **gestión de la política pública**.

1.1. ¿Qué es gestionar la política?

Gestionar es convertir los sueños en realidad. **Gestionar la política pública es el arte de transformar el sueño colectivo de una comunidad en acciones concretas para la creación conjunta de esa realidad deseada.**

Decimos que es **arte**, porque implica capacidad creadora para lograr la expresión del sueño colectivo en hechos concretos. Como todo buen arte, exige de los artistas el dominio de una técnica (una combinación de método e instrumentos), que permita materializar la imaginación en objetos reales. Para eso la gestión de la política pública tiene pautas técnicas.

Su carácter público implica además que sea una **creación colectiva**. Impone por ello el reto adicional de armonizar el aporte de muchos, cada uno con su habilidad e iniciativa propia puesta al servicio de una misma obra. Por eso busca la participación y necesita un director que conozca las dificultades de la obra general, oriente el conjunto y facilite a cada uno ejercer su papel.

1.2. Componentes del proceso de gestión de la política pública

La gestión de la política pública es un proceso integral que tiene tres grandes componentes:

- Planear
- Ejecutar
- Evaluar

Contrariamente a lo que en ocasiones se afirma, no es un proceso lineal en el que los componentes van uno detrás del otro, sino un proceso en el cual los tres componentes interactúan continuamente sobre la base del mismo propósito: el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Así que las actividades de *planear*, *ejecutar* y *evaluar* son cada vez menos una secuencia. Hoy en día se las concibe como procesos dinámicos y entrelazados que se

organizan para modificar una situación insatisfactoria y rechazada por el colectivo, y para construir sistemáticamente una situación deseada y alcanzable, que está expresada en los objetivos de política.

El *objeto articulador* de los tres componentes de la gestión de la política es el plan de desarrollo. Alrededor de él se realizan los procesos de planear, ejecutar y evaluar.

1.3. El plan de desarrollo como mapa de ruta

El plan de desarrollo territorial se concibe como un “**mapa de ruta**”. Un mapa cualquiera muestra lugares, vías, etc. Un buen mapa de ruta es mucho más que eso, porque tiene la información necesaria para que, una vez establecido un destino, se pueda seleccionar el camino más adecuado para llegar a él, identificar las metas intermedias, conocer las dificultades que se encontrarán y determinar los recursos que deben utilizarse para sortearlas. Como mapa de ruta, el plan de desarrollo es el instrumento con el que:

- Identificamos el **objetivo final** que corresponde al gran sueño colectivo y que va más allá de lo que alcanzará a lograr esta administración, pero sirve como guía para escoger la dirección y el camino;
- señalamos el **punto de llegada** deseable y posible en esta administración, que es la parte de ese sueño colectivo que usted, Alcalde, se compromete a hacer realidad y que está en la mente de todos como imagen de lo que se logrará en su período de gobierno.
- Identificamos el **punto de partida**, mostrando exactamente la situación actual;
- Vemos las **rutas posibles** para ir del punto de partida al punto de llegada, seleccionamos una de ellas e identificamos las etapas que deben ser recorridas.

Gráfico No. 3. Estructura Básica de un Mapa de Ruta



El plan de desarrollo, así entendido, trasciende el ejercicio meramente presupuestal —concentrado en la asignación de recursos—, para enfocarse hacia el logro de cambios reales y la proyección en el futuro de los efectos generados por las acciones y omisiones a lo largo del camino.

2. El Plan de Desarrollo Territorial como instrumento de gestión de la política pública

De acuerdo con la normatividad vigente, el Departamento Nacional de Planeación –DNP— es la entidad competente para orientar el proceso de planificación en las entidades territoriales. Los lineamientos técnicos que se exponen en esta guía buscan facilitar, en el ámbito de las garantías a la infancia y la adolescencia, la aplicación de las disposiciones generales expedidas por el DNP sobre los planes de desarrollo territorial¹.

Alcalde: el plan de desarrollo de su administración empezó a gestarse el día que decidió inscribir su candidatura a la Alcaldía. Desde ese momento comenzó el desarrollo de la política pública que usted propone y del plan que la hará viable. Con el paso del tiempo su sueño ha venido madurando y enriqueciéndose: inicialmente lo perfeccionó con su equipo de campaña hasta expresarlo en su propuesta programática y por ella votaron los ciudadanos. Durante el empalme y ya electo, ensanchó su visión sobre las expectativas y capacidades de su colectividad, a la vez que amplió el grupo de colaboradores cercanos que serán esenciales para la ejecución del plan. Hoy, posesionado de su cargo de gobernante y con un equipo de gobierno establecido, cuenta con el mandato, la potestad y la capacidad para volcar esa experiencia ya acumulada en una política pública mucho más sólida y, a partir de ella, en un plan de desarrollo cuyo contenido exprese el sentir de toda su comunidad. Así, Alcalde, que buena parte de los pasos de formulación del plan ya están hechos. Hace falta formalizarlo y de eso hablaremos acá.

3. Los pasos para la formulación del Plan

Teniendo como referencia el marco de política pública del que hemos venido hablando, comenzaremos sintetizando los pasos que facilitarán la formulación del componente de infancia y adolescencia en el Plan de Desarrollo Municipal. Las secciones posteriores presentarán los lineamientos para el plan de acuerdo con esos pasos.

1. Designe el **coordinador y el equipo responsable** de todo el proceso de formular, ejecutar y evaluar el Plan.

¹ Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible: “El proceso de planificación en las entidades territoriales: El plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011”. Versión borrador en medio magnético, 30 de mayo de 2007.

2. Comience haciendo claro el objetivo final de que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer todos sus derechos, que es el **gran ideal** que tenemos todos.
3. Enseguida, abra **espacios de participación** para que usted pueda plantear su sueño sobre lo que puede lograrse en su administración para avanzar hacia ese gran ideal, permitiendo que los ciudadanos puedan compartir también sus visiones sobre la situación deseable y posible. Pida al coordinador y su equipo que registren y consoliden todos los aportes recibidos de la comunidad y de diversos organismos con respecto a la construcción de la política de infancia y adolescencia, hasta establecer una imagen del punto de llegada que sirva como **marco de objetivos**².
4. Organice el análisis de lo que se está haciendo en el municipio para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y para conocer la **capacidad de respuesta que tienen las instituciones que operan en su municipio**. Recuerde incluir a todas las organizaciones, aunque no estén bajo su directa dependencia por ser de otros niveles del sector público o tener carácter no gubernamental. Defina los procedimientos para que el equipo coordinador sistematice también esta información.
5. Organice el análisis de las evidencias que reflejan el estado de la situación actual de la infancia y la adolescencia de cara a los objetivos planteados, elaborando de este modo un **diagnóstico**³.
6. Identifique alternativas posibles para lograr el sueño colectivo y establezca, con su equipo de gobierno, **el detalle de las metas que se pueden alcanzar durante su administración**, dados los apoyos y alianzas que ha conseguido alrededor de los objetivos de política de infancia y adolescencia⁴.
7. Redacte el **plan** incluyendo el gran ideal (paso 2), la imagen de lo que será logrado en esta administración, (paso 3), el análisis de la capacidad institucional (paso 4), el diagnóstico de la situación (paso 5) y las propuestas de acción con las metas que serán alcanzadas (paso 6), difúndalo masivamente y sométalo a la aprobación del Concejo Municipal.
8. Con base en el plan, oriente la **ejecución de las acciones** por parte de todos los organismos involucrados. Instaure además **mecanismos de seguimiento y evaluación** que permitan comparar los resultados de la ejecución con la situación inicial y con la situación alcanzable prevista⁵.

² DNP-DDTS: Alistamiento institucional, pág. 23.

³ *Ibidem*. Elaboración del diagnóstico, pág. 27 y ss.

⁴ *Ibidem*. Formulación de objetivos estratégicos, pág. 40; definición de metas e indicadores de resultado, pág. 46 y ss.

⁵ *Ibidem*. Elaboración de la propuesta de seguimiento, pág. 52 y ss.

La metodología participativa que acabamos de sintetizar ayuda a responder preguntas típicas para apoyar el proceso de formulación del plan:

- ¿Cuáles son los elementos que permiten describir la imagen colectiva sobre los derechos de la infancia y la adolescencia?
- ¿Cuál es la capacidad que tenemos como colectividad para convertir en realidad esa imagen?
- ¿Qué estamos haciendo actualmente?
- ¿Cuál es la situación inaceptable que queremos modificar?
- ¿Qué efecto produciría la aplicación de tal o cual estrategia?
- ¿Cuáles factores producen, o tienen mayor probabilidad de producir, el resultado que buscamos?
- ¿Quiénes son los actores que se comprometerán en cuál momento del proceso?
- ¿Cómo orientar la ejecución?
- ¿Cómo saber si vamos en la dirección correcta?

Con este esquema simplificado de planeación en mente, desarrollaremos a continuación los lineamientos técnicos para abordar algunas de las preguntas de planeación en materia de infancia y adolescencia.

Estos lineamientos se refieren a las etapas de formulación y los componentes del plan de desarrollo municipal que requieren una aproximación específica por tratarse de los derechos de la infancia y adolescencia. Los otros aspectos que no tienen esta especificidad deberán realizarse de acuerdo con las orientaciones generales del DNP.

No olvide que...

... Las acciones que emprendamos como agentes estatales en favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en ningún caso se reducen a los contenidos específicos definidos como temas de infancia y adolescencia en el Plan de Desarrollo.

Todas las decisiones y acciones de gestión pública del municipio, en todos los sectores (como infraestructura, economía, seguridad, medio ambiente, etc.), deben considerar cómo afectarán a los niños, niñas y adolescentes, para darle prelación a aquello que les beneficie y eliminar lo que les perjudique.

3.1. El gran ideal: TOTOYA

La planeación, como cualquier viaje, comienza por plantearse el destino final, que es el que permite saber a dónde ir y justifica las etapas intermedias. El plan de desarrollo, concebido como mapa de ruta, comienza entonces definiendo el destino ideal.

La política pública de infancia y adolescencia tiene un gran propósito al que no podemos renunciar: **llegar lo antes posible a una situación en la que todos los niños,**

niñas y adolescentes ejerzan todos sus derechos. “TOTOYA” ¡Todo para todos ya! Ese es el destino final que siempre debe tenerse como referente.

Para describir este destino final de tal modo que permita precisar luego las prioridades es recomendable ordenar los objetivos de política de acuerdo con las cuatro categorías de los derechos de la infancia y la adolescencia, que son —como vimos en la segunda parte— **existencia, desarrollo, ciudadanía y protección**.

Veamos el ejemplo de un municipio imaginario que llamaremos Betía. En Betía, el componente de infancia y adolescencia del plan de desarrollo municipal comienza destacando el propósito final de la política orientada a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Municipio de Betía - Plan de Desarrollo Municipal
Objetivos de Política para la Niñez y Adolescencia

Categorías	Objetivos de política
Existencia	<ul style="list-style-type: none"> • Todos vivos • Todos saludables • Ninguno sin familia • Ninguno desnutrido
Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Todos con educación • Todos jugando • Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Todos registrados • Todos participan en los espacios sociales
Protección	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno sometido a maltrato o abuso • Ninguno en una actividad perjudicial

El componente de infancia y adolescencia del plan de desarrollo municipal comienza entonces dejando claros los propósitos finales de la política pública en este campo y comprometiendo todos los esfuerzos de la administración para avanzar lo más posible en esa dirección.

Este propósito final a veces parece inalcanzable. Posiblemente no podrá llegarse a él en el breve período del mandato de un alcalde, pero puede lograrse con el aporte continuado de varias administraciones. Por eso, Alcalde, viene ahora el proceso de identificar el punto hasta el cual llegará su administración.

3.2. El sueño colectivo en esta administración: compromiso de garantías básicas

El punto de llegada en esta administración es el que usted, Alcalde, ha ido gestando con su comunidad mediante el proceso de formación de la política pública de infancia

y adolescencia. Es el sueño de resultados que ya muchos comparten. Este es el momento de precisar esa imagen seleccionando las prioridades principales en favor de los niños, niñas y adolescentes que tendrá su municipio.

Para hacerlo, volvamos de nuevo a TOTOYA ¡Todo para todos ya! y veamos cómo precisar prioridades mediante tres preguntas fundamentales:

- Siendo TODO, ¿con qué comenzar?
- Siendo PARA TODOS, ¿quiénes requieren mayor atención?
- Siendo YA, ¿qué es lo primero?

Estas preguntas, analizadas con la comunidad, permitirán que entre todos le den forma definitiva a los objetivos que serán logrados, creando una imagen colectiva que esté en la mente de todos, para movilizarlos a todos en el compromiso de hacerla realidad. Permitirán también que esa imagen colectiva del objetivo a lograr respete las características políticas de los derechos humanos vistas en la segunda parte (universalidad, exigibilidad, indivisibilidad, progresividad y respeto por la diversidad). Examinemos cómo realizar ese trabajo de selección participativa.

- a. Siendo TODO, ¿con qué comenzar? / Siendo PARA TODOS ¿quiénes requieren mayor atención?

Recordemos que **TODO** alude a la **indivisibilidad** o integridad de los derechos humanos. Los niños, niñas y adolescentes tienen **todos** los derechos humanos y no pueden quedarse sin alguno porque para ejercer cada derecho son necesarios los demás. Por eso no es aceptable que se aplacen unos derechos mientras se logran otros y nadie tiene éticamente la potestad de escoger cuáles derechos se ejercerán y cuáles no.

¿Cómo garantizar todos los derechos? ¿Cómo establecer prioridades sin afectar la indivisibilidad de los derechos?

PARA TODOS significa **universalidad**, es decir, que los derechos humanos deben ser garantizados sin excluir a nadie. No es posible escoger a qué niños, niñas y adolescentes se les brindan garantías y a quiénes no, porque equivaldría a negarles derechos a algunos.

¿Qué hacer para que todos los niños, niñas y adolescentes sean beneficiarios de las acciones del plan de desarrollo? ¿Hay algunos que deben tener prioridad?

Vamos a tener en cuenta dos consideraciones:

- Sobre la integralidad (TODO): si bien ningún derecho puede ser suprimido o aplazado, las prioridades de política sí pueden ordenarse de acuerdo con las condiciones propias de cada comunidad.
- Sobre la universalidad (PARA TODOS): para garantizar la universalidad se deben diseñar mecanismos que consideran la diversidad de las personas y ofrezcan servicios que se adapten a sus diferencias particulares. Como se mencionó antes, estas diferencias aluden esencialmente a la etapa de desarrollo (o ciclo de vida), género, lugar de residencia, etnia y cultura (ver 6.1. de la segunda parte).

A partir de estas consideraciones, la definición de objetivos puede hacerse utilizando la siguiente matriz. **En ella se incluirán las garantías indicadas en la tabla de la segunda parte, numeral 6.1., que correspondan a las prioridades identificadas por la comunidad y que expresan la imagen colectiva de punto de llegada posible en esta administración.**

La matriz está organizada por ciclo de vida y en las casillas se identifican también los énfasis por género, lugar de residencia y etnia-cultura.

Municipio de...
Plan de Desarrollo Municipal
Prioridades en los Objetivos de Política para la Niñez y Adolescencia

Categorías	Objetivos de política	Garantías Prioritarias por ciclo de vida (*), teniendo en cuenta género, lugar de residencia y etnia-cultura		
		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
<i>Existencia</i>	Todos vivos			
	Todos saludables			
	Ninguno sin familia			
<i>Desarrollo</i>	Ninguno desnutrido			
	Todos con educación			
	Todos jugando			
<i>Ciudadanía</i>	Todos capaces de manejar afectos, emociones y sexualidad			
	Todos registrados			
<i>Protección</i>	Todos participan en los espacios sociales			
	Ninguno sometido a maltrato o abuso			
	Ninguno en una actividad perjudicial			

(*) Identificar las garantías prioritarias a partir de la tabla del numeral 6.1. de la segunda parte.

En el municipio de Betía hicieron este análisis. El ejercicio mostró las aspiraciones principales de la comunidad y le permitió a la comunidad establecer las prioridades de su esfuerzo para alcanzar los objetivos de la política pública de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los criterios que usaron fueron los siguientes:

- Frente al derecho a la vida, averiguaron cuáles eran las causas de las muertes del año anterior y encontraron que:
 - habían muerto varias mujeres por parto, algunas de ellas adolescentes, dejando muchos huérfanos y esta situación era especialmente grave en las comunidades indígenas.
 - la mayoría de las muertes entre 6 y 12 años estaban relacionadas con la desnutrición, siendo más frecuente entre las niñas; y
 - casi todas las muertes adolescentes fueron de varones heridos en riñas callejeras.
- El análisis confirmó la urgencia de brindar oportunidades de educación y mostró problemas diferentes en los distintos grupos considerados.
- Si lograban mejorar las condiciones de atención del parto, además de evitar las muertes maternas sería fácil registrar a todos los recién nacidos inmediatamente después del parto.
- También estaban seguros de poder controlar mejor el maltrato a los niños y niñas menores de 5 años, el alto índice de abuso sexual a adolescentes y el trabajo de niños y niñas mediante el compromiso de vigilancia de una comunidad conciente de su responsabilidad de protección, y mediante acciones de educación y salud sexual y reproductiva.

Con estas bases, concentraron sus prioridades del modo siguiente:

Municipio de Betía
Plan de Desarrollo Municipal
Prioridades en los Objetivos de Política para la Niñez y Adolescencia

Categorías	Objetivos de política	Garantías prioritarias por ciclo de vida, teniendo en cuenta género, lugar de residencia y etnia-cultura		
		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Existencia	Todos vivos	Ninguna muerte evitable durante el embarazo y el parto; énfasis en comunidades indígenas		Reducción de las muertes por violencia; énfasis en los varones
	Todos saludables			Todos con acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; diferencia por sexo
	Ninguno sin familia		Ninguno abandonado. Todos con su familia o una que la sustituya.	
Desarrollo	Ninguno desnutrido		Todos con complementación nutricional; énfasis en las niñas	
	Todos con educación	Todos con educación inicial; énfasis en zonas rurales	Todos en educación primaria Todos los niños y niñas indígenas en etnoeducación	Todos con educación básica secundaria; énfasis en los varones y en zonas rurales
	Todos jugando		Todos con acceso a infraestructura y facilidades recreativas	
Ciudadanía	Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad			Todos capaces de manejar afectos y emociones; diferencia por sexo
	Todos registrados	Todos registrados al nacer; énfasis en zonas rurales		
Protección	Todos participan en los espacios sociales			Todos con espacios de expresión y participación; énfasis en zonas urbanas
	Ninguno sometido a maltrato o abuso	Ninguno maltratado o abusado		Ninguno abusado sexualmente; énfasis en las adolescentes

Municipio de Betfía
Plan de Desarrollo Municipal
Prioridades en los Objetivos de Política para la Niñez y Adolescencia

Categorías	Objetivos de política	Garantías prioritarias por ciclo de vida, teniendo en cuenta género, lugar de residencia y etnia-cultura		
		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
	Ninguno en una actividad perjudicial		Ninguno con un trabajo perjudicial; diferencia por sexo	Ninguno explotado económicamente; énfasis en las niñas

Esta tabla revela claramente las prioridades de la comunidad betiana:

- Mirada por filas, muestra los énfasis en cada uno de los once objetivos de política. Por ejemplo: en la preservación de la vida se apuntará a lograr que no haya muertes evitables durante el embarazo y el parto ni en la adolescencia.
- Mirada por columnas, muestra que las garantías en la que la administración hará más énfasis para cada grupo de edad. Por ejemplo: los niños menores de 5 años tendrán garantías especiales en el embarazo y el parto, acceso a educación inicial, registro y no maltrato, y habrá énfasis en poblaciones indígenas y rurales.

Estas prioridades no significan en manera alguna descuidar otras garantías. Al contrario, implican mejorar la garantía de TODO PARA TODOS, teniendo en cuenta las diferencias para establecer los mecanismos de garantía universal.

Es posible que la comunidad haya asignado menor prioridad a ciertas garantías precisamente porque percibe que su cumplimiento ya no exige esfuerzo especial y no porque sean menos valoradas. Por ejemplo, otorgaron gran importancia al registro civil en la primera infancia pero no en los demás grupos de edad porque en las dos administraciones pasadas los alcaldes, con el director local de salud, la directora de núcleo educativo y el centro zonal del ICBF, apoyados en la encuesta SISBEN, realizaron una exitosa campaña de registro de toda la población infantil, de tal modo que ya es bastante fácil lograr que la totalidad de los adolescentes tenga su documento de identidad, sin hacer de ese tema un objetivo especial.

Esta demarcación de prioridades teniendo en cuenta las características de la población y la situación particular del municipio, **se ha basado en las aspiraciones de la comunidad y en el proceso de formación que ha tenido la política pública de infancia y adolescencia en el municipio**. Aún no tiene todo el soporte técnico pero sí gran fuerza política.

- Será útil para que usted, Alcalde, amplíe el diálogo abierto con su comunidad, trasmitiéndole un firme convencimiento sobre las posibilidades de cambio, para reforzar el sueño conjunto y la imagen colectiva de una mejor sociedad.

- Será también la referencia para que el grupo planificador de la municipalidad busque la información relevante a los objetivos escogidos y seleccione las estrategias adecuadas.

b. Siendo YA, ¿Qué es lo primero?

Que todos los derechos de todos sean **YA** significa **exigibilidad**, es decir, que todos puedan tener y exigir sus garantías esenciales ahora, sin aplazamientos. Significa también tener **progresividad**, entendida como la mejora gradual del nivel de garantías esenciales que ya todos tienen (es decir, que una vez logradas garantías básicas para todos, se mejoran éstas para todos).

El reto, por tanto, radica en concentrar el esfuerzo en asegurar los mínimos esenciales para todos, resistiendo a las presiones de intereses particulares que buscan tener más que el mínimo cuando otros no tienen nada y que equívocamente justifican el uso de bienes públicos con motivos distintos al bien común.

Una primera clave importante es **concentrar los esfuerzos y recursos en los servicios básicos**: educación básica, atención básica en salud, saneamiento básico, salud sexual y reproductiva, etc. Los niveles básicos de los servicios son los que están directamente relacionados con las garantías esenciales de los derechos humanos, son los que tienen mayor impacto en la calidad de vida, son los que llegan a más gente y son los menos costosos por persona atendida.

Una segunda clave esencial es **definir lo antes posible reglas del juego únicas, universales y automáticas para el acceso a los servicios que garantizan los derechos**: El clientelismo comienza cuando el acceso a los derechos que garantizan los servicios no es automático y la gente necesita intermediarios. El descontento y la ingobernabilidad se alimentan cuando la gente ve que hay unas reglas para unos y otras para otros. Por eso, un criterio esencial en la gestión de los servicios que garantizan los derechos es lograr reglas de juego que todos conocen y que todos respetan, sin privilegios ni exclusiones. Junto con el Plan de Desarrollo, publique una guía donde se explique a la población de manera simple y fácil de leer, cómo acceder a los servicios que tienen que ver con los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Ya verá usted la cantidad de presiones que se va a ahorrar y la satisfacción que su comunidad va a manifestar.

La tercera clave es **incluir la variable tiempo en la tabla** del ejercicio anterior. Dado que la administración municipal tendrá 4 años, definir el estado en que se encontrará el acceso a la garantía universal durante el 1er. año, el 2º, el 3º, el 4º año, e incluso después de terminada esta administración porque se prevé sentar bases firmes durante ella.

Incluir la variable tiempo resultó ser un ejercicio fácil para la comunidad betiana. El Alcalde y el grupo planificador de Betía, de acuerdo con su conocimiento de la realidad del municipio, de las prácticas culturales, de la complejidad de los retos y de la posibilidad de atraer recursos externos, asignaron plazos que consideran factibles para concretar en realidad tangible la imagen colectiva acordada con la comunidad.

La matriz de prioridades quedó así después de realizar el análisis:

Municipio de Betía
Plan de Desarrollo Municipal
Prioridades en los Objetivos de Política para la Niñez y Adolescencia

Categorías	Objetivos de política	Garantías prioritarias por ciclo de vida, teniendo en cuenta género, lugar de residencia y etnia-cultura		
		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Existencia	Todos vivos	Ninguna muerte evitable durante el embarazo y el parto; énfasis en comunidades indígenas 2º año.		Reducción de las muertes por violencia; énfasis en los varones 1er año.
	Todos saludables			Todos con acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; diferencia por sexo 3er año.
	Ninguno sin familia		Ninguno abandonado. Todos con su familia o una que la sustituya. 2º año.	
Desarrollo	Ninguno desnutrido		Todos con complementación nutricional; énfasis en las niñas 3er año.	
	Todos con educación	Todos en educación inicial; énfasis en zonas rurales Después del 4º año.	Todos en educación primaria 2º año. Todos los niños y niñas indígenas en etnoeducación 3er año.	Todos con educación básica secundaria; énfasis en los varones y en zonas rurales Después del 4º año.
	Todos jugando		Todos con acceso a infraestructura y facilidades recreativas 4º año.	

Municipio de Betía
Plan de Desarrollo Municipal
Prioridades en los Objetivos de Política para la Niñez y Adolescencia

Categorías	Objetivos de política	Garantías prioritarias por ciclo de vida, teniendo en cuenta género, lugar de residencia y etnia-cultura		
		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Ciudadanía	Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad			Todos capaces de manejar afectos y emociones; diferencia por sexo 4º año.
	Todos registrados	Todos registrados al nacer; énfasis en zonas rurales 1er año.		
Protección	Todos participan en los espacios sociales			Todos con espacios de expresión y participación; énfasis en zonas urbanas 2º año.
	Ninguno sometido a maltrato o abuso	Ninguno maltratado o abusado 2º año.		Ninguno abusado sexualmente; énfasis en las adolescentes 3er año.
	Ninguno en una actividad perjudicial		Ninguno con un trabajo perjudicial; diferencia por sexo 2º año.	Ninguno explotado económicamente; énfasis en las niñas 4º año.

Esta tabla resultó un excelente instrumento para el Alcalde de Betía. Le sirvió para organizar sus propias ideas, para dialogar en torno a metas concretas con el equipo de la administración, para tener claro con cuáles entidades externas al municipio debía crear compromisos y, sobre todo, para conversar mucho con la comunidad, que es la esencia de la buena política.

El efecto más provechoso de la tabla fue que el Alcalde pudo someter a la discusión pública los desafíos y dificultades que implica lograr esos objetivos y avanzar en la garantía de los derechos. Esta oportunidad de debate fue para el Alcalde de Betía el terreno propicio para hacer explícitas las implicaciones de optar por el cambio y, consecuentemente, mostrar la necesidad de concertar alianzas, consolidar compromisos y estrechar los vínculos del tejido social, que son la base fundamental de la política pública de municipal de infancia y adolescencia.

3.3. La capacidad institucional: andamiaje de las garantías

Usted y su comunidad ya han escogido las garantías que constituyen el objetivo de política pública de esta administración en materia de infancia y adolescencia. El siguiente paso es definir los apoyos institucionales disponibles y poner a todas las entidades a trabajar en función de esos objetivos.

Teniendo en mente la idea del plan de desarrollo como mapa de ruta, podemos decir que ya se definió el punto de llegada y ha llegado el momento de establecer quiénes serán los miembros de la expedición. Como toda expedición que busque óptimos resultados, deberán ser especialistas muy capaces y deberán actuar coordinadamente bajo su dirección.

Las preguntas de planeación relevantes para este paso del proceso son tres:

- ¿Con quiénes contamos?
- ¿Qué capacidad tienen?
- ¿Cómo los ponemos a trabajar juntos para convertir en realidad los objetivos que hemos adoptado?

Usted, Alcalde, tiene la clave para enfrentar esas preguntas. Se trata de su capacidad legal de dirigir el proceso. Recuerde que por mandato de la ley, el Alcalde es coordinador de los organismos públicos que prestan servicios para la infancia y la adolescencia en el municipio, independientemente del nivel de la administración al que estén adscritos. Por esa razón, en el esfuerzo de construcción de la política pública municipal de infancia y adolescencia, usted no está solo, pues cuenta con la capacidad del aparato institucional que ha ido formando el municipio y también con la acción de las entidades departamentales y nacionales que usted debe coordinar. Hoy puede decirse que la diferencia entre un mal alcalde y uno bueno radica en que el primero trabaja sólo con las entidades y recursos del municipio y el segundo mueve a todo el sector público alrededor de los objetivos de desarrollo municipal.

Así que usted tiene la potestad de crear una estructura institucional que concentre a los responsables de las acciones y constituya el andamiaje⁶ necesario para construir el conjunto de garantías que dan cuerpo a los objetivos de política.

Revisaremos en esta sección algunas características esenciales del aparato institucional dispuesto por el Estado para prestar los servicios públicos que garantizan derechos a la infancia y la adolescencia en el municipio y que usted debe coordinar.

⁶ Andamiaje: "Estructura exterior desde la que se organiza y se configura una construcción intelectual, política, analítica, etc." DRAE, vigésima segunda edición. 2001.

a. El marco institucional general

A partir de la Constitución Política de 1991 —inscrita explícitamente en el enfoque de derechos—, el Estado colombiano ha emprendido reformas estructurales de sus instituciones, y en especial de las entidades garantes de los derechos humanos. La mayoría de reformas han modificado las reglas de provisión de servicios a la ciudadanía. El sentido de esas reformas ha sido aumentar la agilidad de respuesta y la calidad de los servicios, así como imprimirles a las entidades una dinámica de gestión por *resultados*, que favorece la rendición de cuentas de los responsables de la prestación de los servicios públicos en su interacción continua con los ciudadanos.

Asumir la gestión por resultados significa que, más allá de las artificiales divisiones entre sectores, instituciones y dependencias, los encargados de los servicios públicos tienen responsabilidad por el logro del objetivo colectivo. Esto quiere decir que aunque su gestión se concrete a una parte de ese logro, todos deben coordinarse para moldear una gestión conjunta en función del objetivo colectivo. De allí la relevancia de la planeación participativa, que es la que puede integrar distintas especializaciones y perspectivas ante un objetivo común.

Así que la pregunta orientadora que debe hacerse cada entidad o cada mandatario local no es *¿cuál es mi competencia específica?* sino *¿qué es lo que voy a aportar para lograr el propósito general, el sueño compartido, trabajando en coordinación con los demás?*

Esta pregunta es significativa para usted, Alcalde, por dos razones:

- Su responsabilidad como coordinador del conjunto de garantías para la infancia y la adolescencia en el municipio no está ligada a la categoría de descentralización que tenga su municipio en los servicios públicos sociales, sino a la garantía integral que debe brindar a cada uno de los niños, niñas y adolescentes del municipio. *El Alcalde tiene la función de orientar tanto los servicios de competencia municipal como los departamentales y nacionales que se prestan en su territorio.*
- Las entidades municipales, departamentales y nacionales que actúan en el municipio tienen obligación de trabajar bajo su coordinación.

b. Los tres sistemas nacionales básicos

Para hacer esa coordinación en desarrollo de la política pública de infancia y adolescencia es esencial comprender en detalle la perspectiva de los tres sistemas principales —aunque no los únicos— que interactúan para la garantía de derechos de la infancia y la adolescencia:

- El Sistema Educativo,
- Sistema de Protección Social y
- El Sistema de Bienestar Familiar.

Cada uno de estos sistemas ha sido formalmente instituido por Ley, con el mandato de regular los servicios públicos sociales que les conciernen; por esta razón, las pautas establecidas para la prestación de los servicios relacionados con esos tres sistemas son de obligatorio cumplimiento para las entidades e instituciones que los integran, como es el caso de los municipios. Cada municipio es parte de esos sistemas y que apoyan la gestión del Alcalde en materia de derechos de los niños, niñas ya adolescentes.

El Anexo No. 1. contiene una presentación de esos tres sistemas cruciales para apoyar la gestión del Alcalde como garante de derechos de la infancia y la adolescencia, y decisivos para que los objetivos de avance en las garantías sean ambiciosos y puedan ser cumplidos. Mírelo con cuidado porque ahí está gran parte del apoyo y los recursos que usted necesita para realizar el sueño colectivo de su comunidad.

c. Los Consejos de Política Social como instrumento de coordinación

El Código de la Infancia y la Adolescencia da especial énfasis a los Consejos de Política Social, que tienen la responsabilidad de articular las funciones de las entidades nacionales y territoriales que aportan a la garantía de los derechos. Gracias a este mandato legal, estos Consejos están en capacidad de reforzar la capacidad de los mandatarios locales para cumplir sus funciones como garantes de los derechos de la infancia y la adolescencia y como coordinadores de la gestión de todas las entidades involucradas. Con el apoyo de los Consejos de Política Social, los alcaldes tienen los instrumentos y recursos requeridos para armonizar los servicios públicos sociales que prestan diversas entidades y convertirlos en una red de garantías acordes con las características y la cultura de la comunidad.

Para poder adaptarse mejor al contexto propio de cada municipio, los Consejos de Política Social tienen la potestad de definir su propio reglamento y composición. Su estructura y funciones les permiten ser espacios privilegiados para examinar, de manera conjunta, la situación de la infancia y la adolescencia y convertir esa reflexión en decisiones efectivas que logren sinergia de recursos y movilización social en favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Son además un espacio para la rendición de cuentas sobre los resultados de su gestión.

Por estas razones, el Plan de Desarrollo debe incluir el establecimiento o refuerzo de los Consejos Municipales de Política Social, y orientaciones para su actividad como respaldo de la labor coordinadora del alcalde.

d. Los retos de la coordinación institucional

Teniendo en mente los objetivos de política definidos en la matriz y conciente de su función de coordinar a todas las entidades que tienen que ver con la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, usted, como gobernante local y garante de derechos se plantea al menos cuatro preguntas sobre la capacidad institucional:

- ¿Cómo lograr la cobertura universal de los servicios esenciales para garantizar el ejercicio de los derechos a todos los niños, niñas y adolescentes?
- ¿Cómo mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos sociales prestados a la infancia y adolescencia en el municipio?
- ¿Cómo establecer estrategias adecuadas para quienes necesitan apoyo que les permita superar las barreras de acceso los mecanismos universales?
- ¿Cómo superar la preocupación por asuntos inmediatos y asegurar una visión de largo plazo que mire lo importante y se base en resultados?

Estas preguntas son el trasfondo⁷ ineludible del proceso de gestión institucional propio del Plan de Desarrollo Municipal, desde su formulación hasta su evaluación final.

Algunas formas de mantener viva la reflexión conjunta de todas las entidades son:

- Poner en una cartelera visible la matriz de prioridades de los objetivos de política
- Incluir una revisión de la matriz en la agenda de cada sesión para ver si los objetivos se van a cumplir y si cada entidad tiene claras sus responsabilidades para lograrlos.
- Analizar con frecuencia las responsabilidades institucionales que cada uno de los objetivos implica.
- Pedir que todos los informes de las entidades se refieran a la matriz, de modo que esta sea la guía para su presentación.

Alcalde: el rol de coordinador es difícil. Se parece al rol del director técnico de un equipo de fútbol, que tiene que lograr que su equipo sea de buenos jugadores, que todos estén en la posición que les toca, que se entiendan bien entre sí y actúen en equipo, y que logren resultados. La experiencia muestra algunas pistas que permiten ejercitar el difícil arte de formar equipo y hacer una gestión por resultados:

⁷ *Trasfondo*: "Aquello que está o parece estar más allá del fondo visible de una cosa o detrás de la apariencia o intención de una acción humana." DRAE, vigésima segunda edición, 2001.

- Llame a cada uno por su nombre. De esta manera cada uno percibirá siempre que es parte importante del equipo y que se tiene que “poner la camiseta”.
- Establezca claramente el papel de cada entidad participante y de cada persona en el equipo (delantero, portero, defensa), de manera que nadie pierda de vista su tarea.
- En la rueda de prensa al final de cada partido, que es la rendición de cuentas que periódicamente hace su administración, deje que cada uno explique su desempeño individual y su contribución al marcador logrado por el equipo.
- Revise con todos la actuación del equipo. Reconozca el valor del aporte de cada integrante. Pida siempre opiniones sobre la forma de mejorar el desempeño del equipo, desde la posición de cada quien.
- Es normal que en los equipos de alto rendimiento y objetivos altos haya conflictos, pero no permita que perduren. Es esencial que usted promueva la conciliación con base en el diálogo.
- Dicte instrucciones claramente. Observe que esas instrucciones se cumplan e indique cuando observa errores en el cumplimiento de sus instrucciones. De ese modo podrá corregir tanto la manera en que da línea al equipo como la forma en que lo entienden.
- Realice muchas reuniones técnicas, revise lo observado en la práctica con respecto al esquema diseñado, escuche los comentarios de cada uno y ajuste el esquema con participación de todos.

Vale la pena resaltar que estos elementos de construcción de equipo orientado al logro de resultados son aplicables a todos los grupos que busquen logros colectivos de manera participativa. También son esenciales para construir una cultura de derechos. Por estas razones deben además estar presentes en la formación de niños, niñas y adolescentes, mediante oportunidades para desarrollar actividades de conjunto (deportes, música, teatro, trabajo con la comunidad), cuya práctica tiene lecciones esenciales para la vida ciudadana.

3.4. Las líneas de acción: definición del camino, estrategias y responsabilidades

En los pasos anteriores, Alcalde, se redondeó el propósito de todos los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes, se definieron los grandes objetivos de política de su administración en este campo como punto de llegada del plan y se armó el grupo de entidades que lo acompañará en esta expedición. Es el momento de definir las estrategias o líneas de acción y el detalle de las responsabilidades.

Las estrategias o líneas de acción son el corazón del Plan de Desarrollo Territorial en materia de infancia y adolescencia. Marcan el camino desde lo que tenemos hacia lo que queremos lograr. Su selección depende del estado de la situación actual —el punto de partida—, de los objetivos de política —el punto de llegada—, y de las capacidades con que las entidades y la comunidad cuentan para transformar la realidad.

Las preguntas de planeación que orientan esta etapa son:

- ¿Cuál es la situación inaceptable que queremos modificar?
- ¿Qué efecto produciría en ella la aplicación de tal o cual estrategia?
- ¿Cuáles factores producen, o tienen mayor probabilidad de producir el resultado que buscamos?
- ¿Quiénes son los responsables de cada momento del proceso?

El **punto de partida, el punto de llegada y los avances se pueden poner en evidencia mediante indicadores**. Estos indicadores son la herramienta técnica esencial de esta etapa porque actúan como la brújula, el contador de distancia recorrida y el indicador de velocidad durante un viaje: sin ellos es imposible seguir un mapa de ruta.

Los indicadores aluden a los dos componentes que interactúan en el ámbito de los derechos: los servicios y la población.

- Los **indicadores de servicios** nos muestran las garantías para el ejercicio de los derechos.
- Los **indicadores de situación de la población** nos muestran su impacto en el **estado de los derechos** de la gente.

Las intervenciones se realizan en los primeros y su resultado se examina en los segundos. El examen de la situación de derechos de la infancia y de la adolescencia y de sus avances se fundamenta en la relación entre servicios que garantizan los derechos y ejercicio de los derechos.

Los tres ejes de la política pública de infancia y adolescencia que deben ser analizados fueron presentados en la segunda parte de esta guía (Ver segunda parte, Numeral 6). El orden para su análisis es el siguiente:

1. Revisión del estado de las **garantías universales básicas** previstas para toda la población infantil y adolescente. A cada uno de los objetivos de política le haremos las preguntas de planeación y ordenaremos las respuestas en indicadores de situación de la población y de situación de los servicios y estrategias, acompañadas de la identificación de los responsables de la acción.

2. Examen de las **limitaciones de acceso que se presentan para algunos grupos poblacionales**, es decir, de las causas por las cuales no acceden a los mecanismos universales diseñados para lograr cobertura total.
3. Análisis de la **vulneración o despojo de derechos** que, en cualquiera de las categorías, afecta a niños, niñas y adolescentes del territorio, y de la composición del aparato institucional preparado para dar respuesta inmediata.

Para facilitar la construcción de la situación de la infancia y de la adolescencia, acorde con la precisión de los objetivos obtenidos con la aplicación “TOTOYA”, enumeraremos los indicadores que reflejan el estado de las garantías, sin establecer jerarquía alguna. Usted, Alcalde, y su equipo de trabajo, elegirán aquellos que mejor respondan a las expectativas consignadas en el ejercicio de definición de los objetivos de política prioritarios de su administración, y de los demás asuntos que deben ser incluidos en el plan y ejecutados durante su mandato.

a. Indicadores de garantías universales básicas

Veamos que nos dicen los indicadores sobre:

- La situación de la población, según etapa de desarrollo y sexo;
- Las estrategias institucionales asociadas, teniendo en cuenta la nueva organización por sistemas de los servicios sociales.

Garantías relacionadas con los Derechos de Existencia

- **Todos vivos.** Es inaceptable que haya muertes que podrían haberse evitado. Por eso es fundamental conocer:
 - cuántas mujeres mueren durante el embarazo y el parto;
 - cuántos niños, niñas y adolescentes residentes en municipio se mueren (aunque se mueran fuera del municipio), distinguiendo su edad y su sexo;
 - cuál fue la causa de cada una de esas muertes (tipos de enfermedades, accidentes o violencia).

Estos datos permiten separar y ordenar las causas de muerte por frecuencia, analizar cómo se pueden enfrentar, establecer los mecanismos para evitarlas en cuanto sea posible y, finalmente, plantearse un objetivo razonable de reducción de la mortalidad.

La responsabilidad por reducir la mortalidad corresponde al área de salud del Sistema de Protección Social. Este tiene la responsabilidad de diseñar, difundir y verificar la aplicación de las estrategias de prevención de la mortalidad. Esta responsabilidad

incluye organizar la capacidad de prevención con su propia estructura institucional y también con instituciones de los demás sectores. Por ejemplo, en el caso de muertes por accidentes y por lesiones personales es indispensable la articulación con las autoridades de tránsito, la policía y el sector educativo.

- **Todos saludables.** Hay muchas enfermedades que pueden evitarse. Hay otras que son inevitables pero deben ser tratadas oportuna y eficazmente. En ambos casos es necesario:
 - Conocer de qué se enferman los niños, niñas y adolescentes (distinguiendo edad y sexo) y hacer una lista ordenada por frecuencias de las causas de enfermedad.
 - Identificar con especial cuidado las enfermedades que están asociadas con la mortalidad en el municipio, las que tienen alta probabilidad de discapacidad, las transmisibles, las que son de notificación obligatoria y las de atención prioritaria en salud pública.

Estos datos, que deben ser permanentemente actualizados y estudiados, permiten organizar las actividades de prevención de la enfermedad y atención de los enfermos de acuerdo con los cambios en la situación.

La responsabilidad de analizar permanentemente la información de salud para orientar la intervención necesaria corresponde a la Secretaría de Salud. Ésta tiene que orientar también las acciones institucionales para lograr que se realicen las actividades de prevención requeridas (como vacunación, saneamiento básico, control de transmisores de enfermedades, prevención de accidentes, etc.), las actividades conducentes a la afiliación universal al Sistema de Seguridad Social en Salud y la vigilancia de la oportunidad y calidad de los servicios brindados por éste. Es crucial la articulación con los sistemas de educación y de bienestar familiar, puesto que en ellos permanece la población infantil y adolescente durante la mayor parte del día, y con las entidades municipales a cargo de acueducto, alcantarillado, recolección de basuras y plazas de mercado.

- **Ninguno sin familia:** Es inaceptable que haya un solo niño, niña o adolescente en el municipio que no cuente con el afecto, apoyo y protección que sólo puede brindar la familia. Los indicadores de este objetivo son:
 - Número niños, niñas y adolescentes, por grupos de edad, que han perdido los vínculos con una familia.
 - Número de niños, niñas y adolescentes que viven en la calle o en familias con dificultades para brindarles condiciones esenciales de protección.

La responsabilidad institucional de orientar la prevención y atención de situaciones de abandono o precariedad de vínculos familiares en la infancia y adolescencia corresponde al ICBF. Las acciones correspondientes implican desarrollar en el municipio un Sistema de Bienestar Familiar que, bajo el liderazgo del alcalde, promueva y articule la gestión integrada de entidades públicas y comunitarias de diversa naturaleza, tales como entes educativos, policía, organismos de salud, organizaciones de base comunitaria y fundaciones empresariales.

• **Ninguno desnutrido:** Colombia tiene las condiciones necesarias para que ninguno de sus habitantes sufra de hambre o desnutrición. No obstante, nos hemos acostumbrado a que una parte de la población esté desnutrida como si fuera “natural”, cuando esta realidad debe despertar un rechazo unánime y desencadenar acciones correctivas inmediatas. Los indicadores relacionados con este objetivo son los siguientes:

- Número de casos y tasas de desnutrición de mujeres gestantes y lactantes.
- Número de casos y tasas de desnutrición por grupos de edad y sexo.

En el municipio, la responsabilidad institucional de vigilar la nutrición y orientar las acciones para combatir la desnutrición corresponde a la dependencia que sea seleccionada para ello por el alcalde, pudiendo ser la secretaría de salud o la de bienestar social, desarrollo social o integración social, o Bienestar Familiar. Las acciones requeridas para erradicar la desnutrición severa del municipio demandan un conjunto amplio de estrategias que incluyen la movilización de las familias, el sector educativo y de varios sectores sociales y productivos. Su éxito dependerá del compromiso y capacidad de organización que el alcalde les dé.

El siguiente cuadro resume los principales indicadores sobre situación de la población y la capacidad institucional para desarrollar estrategias y prestar servicios asociados al sistema de garantías de la primera categoría de derechos⁸:

Indicadores de Derechos y Garantías Universales

Grupo de Garantías de Existencia

Objetivos de Política		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Todos vivos	Situación	<ul style="list-style-type: none"> • Casos de muerte materna • Casos de muerte de 0-1 año • Tasa de mortalidad infantil y 1 – 4 años 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos de muerte, según grupo de edad y sexo. Identificar primeras causas y señalar evitables 	
	Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de prevención según sexo, causa y grupo de edad 		

⁸ Se anexa a este documento un glosario de indicadores que incluye su definición, forma de cálculo y responsables de suministro de datos o consolidación de la información.

Objetivos de Política		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Todos saludables	Situación	<ul style="list-style-type: none"> Presencia de lesiones y enfermedades, según grupo de edad y sexo. Énfasis en las relacionadas con causas de mortalidad, evitables y discapacitantes 		<ul style="list-style-type: none"> Presencia de lesiones y enfermedades relacionadas con causas de mortalidad, según sexo. Prevalencia de ETS. Tasa de fecundidad
	Servicios	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura vacunación-PAI: primer año y 1-4 años 	<ul style="list-style-type: none"> Vacunación escolares % matrícula en escuelas saludables 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios amigables de SSR
		<ul style="list-style-type: none"> Afiliación al SGSSS, según régimen Detección de problemas visuales, auditivos y bucales Seguimiento a la atención de enfermedades y lesiones correspondientes a primeras causas de mortalidad Cobertura de agua potable, alcantarillado y servicio de aseo 		
Ninguno sin familia	Situación	<ul style="list-style-type: none"> Número de niños, niñas y adolescentes declarados en abandono, por grupos etarios Número de niños, niñas y adolescentes que viven en familias con dificultades para cumplir su función protectora. Casos reportados de niños, niñas y adolescentes que viven en la calle. 		
	Servicios	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de identificación de situaciones alto riesgo de abandono y vida en la calle, por grupos etarios. Mecanismos para fortalecimiento y restauración de vínculos familiares. Medidas de restitución a su familia o una que la sustituya, por grupos etarios. 		
Ninguno desnutrido	Situación	<ul style="list-style-type: none"> Estado nutricional de las gestantes. Bajo peso al nacer Tasas de desnutrición: menores de 2 años y 2 a 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas de desnutrición -crónica, global, aguda- por grupos etarios. Número de niños, niñas y adolescentes en programas de recuperación nutricional. 	
	Servicios	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo promedio de lactancia materna Capacitación y complemento nutricional: gestantes, lactantes y menores de 2 años y 2 a 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento a control de crecimiento y desarrollo. Complemento nutricional estudiantes de primaria 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación y complemento nutricional estudiantes de secundaria

Garantías relacionadas con los Derechos de Desarrollo

- **Todos con educación:** La educación es esencial por dos razones: porque transmite las capacidades y oportunidades de los seres humanos y porque —cuando no es discriminante— nos integra y nos hace mejor sociedad. La educación comienza por el desarrollo inicial, que es esencial en los primeros años de vida y tiene como educador fundamental a la familia. Le sigue la asistencia a estrategias colectivas de educación inicial y al preescolar, y luego a la educación básica y media. En todos estos procesos educativos, la calidad educativa y la capacidad de integración social son decisivos desde la perspectiva de derechos. Los principales indicadores relacionados con la educación son los siguientes:
 - Padres y madres con capacidades para el desarrollo y la educación inicial.
 - Asistencia escolar desde los cinco años, por grupos de edad.
 - Adquisición de Competencias básicas.

La responsabilidad de orientar y prestar el servicio público educativo es el quehacer del sector de la educación. No obstante, requiere del concurso decidido de otras entidades cuya misión es definitiva para el desarrollo durante la infancia y la adolescencia. Entre ellas se destacan las del Sistema de Protección Social en dos momentos: la primera infancia con los organismos de bienestar familiar y en la adolescencia con los servicios de formación para el trabajo como complemento de la escolaridad formal.

- **Todos jugando:** El juego es esencial e insustituible en el desarrollo infantil y adolescente. Garantizar el derecho a jugar es uno de los objetivos de política que permite una mayor gama de posibilidades al alcalde, puesto que tiene gran respaldo en las organizaciones comunitarias y porque la mayoría de las entidades que expanden las posibilidades de disfrute del tiempo libre dependen directamente de su despacho. Los indicadores más usuales son:
 - Áreas de recreación, deporte y cultura, por grupos de edad.
 - Equipamiento recreativo de parques y plazas.
 - Equipamiento recreativo de las escuelas y colegios.

La responsabilidad por la política de juego y recreación corresponde a diversas secretarías municipales, como planeación urbana, obras públicas, desarrollo social, medio ambiente y educación, de acuerdo con la estructura institucional del municipio y la distribución de tareas realizada por el alcalde.

- **Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad:** Los afectos, las emociones y la sexualidad son parte de la esencia misma de la vida. El modo de sentir y expresar los afectos y emociones, y con ellos el manejo de

la sexualidad —que determinan la manera como nos relacionamos—, no surgen espontáneamente; se forman y aprenden desde la cuna, en la interacción con los integrantes de la familia, la comunidad, la escuela y, en general, todos los grupos sociales que transmiten la cultura. Los indicadores, que deben especificarse según las características de cada municipio, aluden a:

- las manifestaciones propias de una cultura de “los niños primero” en cualquier espacio público, incluidas las gestantes;
- el avance de proyectos de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía (PESCC).
- la disponibilidad de espacios públicos para la expresión cultural en cualquiera de sus múltiples formas.

La prioridad que la comunidad brinde a los niños, niñas y adolescentes es responsabilidad directa del alcalde. Por mandato legal, el sector educativo es responsable de garantizar la incorporación de la educación para la sexualidad como proyecto transversal. Todas las organizaciones sociales y todos los miembros de la comunidad deben participar en desarrollar una cultura de acogida y lograr que la niñez y adolescencia tengan prioridad en todos los campos.

En resumen los principales indicadores del sistema de garantías de la categoría de derechos correspondiente a Desarrollo de la infancia y la adolescencia, son:

Indicadores de Derechos y Garantías Universales

Grupo de Garantías de Desarrollo

Objetivos de Política		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Todos con educación	Situación	<ul style="list-style-type: none"> • Educación inicial 0-2 años • Educación inicial y preescolar 3-4 años • Asistencia a preescolar 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia escolar 6-11 años • Pruebas SABER de 5° grado 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia escolar 12-15 años y 16-17 • Pruebas SABER de 9° grado e ICSES
	Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción e implementación de educación inicial y capacitación en pautas de crianza 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura en primaria. Tasas de repitencia y deserción. • Mecanismos para mejoramiento de calidad educativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura secundaria. • Tasas de repitencia y deserción. • Cupos SENA técnico

Objetivos de Política		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Todos jugando	Situación	• Metros cuadrados per cápita de plazas y parques, según estrato urbano	• Metros cuadrados per cápita de parques infantiles dotados, según estrato urbano	• Disponibilidad de espacios para recreación, deporte y cultura, por edad y sexo
	Servicios	• Recuperación y mantenimiento de plazas y parques	• Equipamiento urbano de plazas y parques infantiles. • Escuelas con espacios de recreo y actividad física	• Cobertura de programas de recreación y deporte
Todos capaces de manejar afectos y emociones	Situación	• Evidencias de cultura pública de afecto y acogida a niños y niñas	• Matrícula en instituciones con PESCC	
	Servicios	• Cultura de aprecio y prioridad de los niños y las niñas	• Programas públicos y espacios educativos para la expresión cultural	• Programas y espacios públicos de comunicación y expresión cultural

Garantías relacionadas con los Derechos de Ciudadanía

- **Todos participan en los espacios sociales:** La capacidad de interactuar está presente en el ser humano desde que nace, porque es la que permite la supervivencia del bebé y, a medida que crece, la ampliación de realizaciones y logros en círculos sociales cada vez más amplios y complejos. Estas son las bases del ejercicio de la ciudadanía. Ser ciudadano implica capacidad para cooperar con otros. La participación y la asociación con otros son esenciales para lograr la equidad y la autorregulación de la sociedad. Entre los múltiples indicadores de participación son de especial importancia los siguientes:
 - Formación de ciudadanía en la educación inicial.
 - Competencias ciudadanas en 5º y 9º grados.

Promover y mantener abiertas las oportunidades de participación y cooperación con otros en todos los espacios sociales donde se encuentren niños, niñas y adolescentes es una responsabilidad de todas las instituciones que forman parte del sistema de garantía de derechos. Todas deben, además, contribuir a la formación de competencias ciudadanas orientada por el sector educativo.

- **Ninguno sin registro:** A pesar de ser inadmisibles que haya un solo niño o niña colombiano sin identificación, las cifras de población infantil sin registro civil son tan altas que hacen que este trámite sea incluido como objetivo de la política pública de derechos humanos. Los indicadores son:

- Niños y niñas sin registrar
- Capacidad para incluir el registro civil en el proceso de atención institucional del parto

Sea cual fuere el volumen de población infantil y adolescente sin registro y sin tarjeta de identificación, corresponde al alcalde, conjuntamente con la Registraduría Municipal y las Notarías, programar su expedición oportuna y sin excepciones.

Los indicadores de situación y las estrategias del grupo de derechos de ciudadanía se resumen así:

Indicadores de Derechos y Garantías Universales

Grupo de Garantías de Ciudadanía

Objetivos de Política		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Todos participan en los espacios sociales	Situación	• Elementos de formación ciudadana integrados a la educación inicial	• Competencias ciudadanas 5° grado	• Competencias ciudadanas 9° grado
	Servicios	• Incorporar la ciudadanía a la educación inicial: juicio moral, comprensión de emociones y manejo de reglas	• Mantener activos los espacios de participación en la escuela	• Abrir y mantener espacios de participación y cooperación con otros
Ninguno sin registro	Situación	• Número y porcentaje de infantes sin registro civil	• Número de estudiantes sin tarjeta de identidad	• Número de estudiantes sin tarjeta de identidad
	Servicios	• Vincular el trámite de registro civil al certificado de nacido vivo de salud	• Campaña de documentación de la población escolar	• [Exigir tarjeta de identidad para acceso a servicios sociales y espectáculos públicos]

Garantías de Protección

- **Ninguno maltratado o abusado:** El maltrato a niños, niñas y adolescentes es frecuente en nuestro medio. Parte de ese maltrato tiene que ver con tradiciones culturales inconvenientes y con la ignorancia de muchos adultos que creen que pegar o gritar son formas de educar. Erradicar el maltrato, además de atender un derecho humano, es esencial para construir una sociedad de paz. Por otra parte, el abuso es una de las formas más degradantes y reprobables de violación de derechos. Los Indicadores en esta garantía como mínimo son:

- Eventos de maltrato por grupos de edad y sexo, según denuncias
- Eventos de abuso por grupos de edad y sexo, según denuncias
- Niños, niñas y adolescentes sexualmente explotados.

Es esencial tener en cuenta que si los indicadores basados en denuncia de maltrato y de abuso se incrementan, ello puede significar no que estos fenómenos estén aumentando sino que se está logrando romper el silencio y la comunidad los rechaza mediante el aumento en las denuncias. Por eso las cifras de denuncia no deben utilizarse como una medida de la situación sino como una fuente para entender el fenómeno (tipos de víctima, modos de ataque, perfil de victimarios) y de este modo mejorar su prevención y control.

Las instituciones del Sistema de Bienestar Familiar son las encargadas de diseñar, orientar y vigilar las acciones dirigidas a evitar que se presenten situaciones de maltrato y abuso, mediante la evaluación de los riesgos, la creación de mecanismos de organización y vigilancia local y el establecimiento de sistemas de alerta temprana. La oportunidad y eficacia de la respuesta institucional es en sí misma una estrategia de prevención. El aporte de la comunidad al éxito de estas acciones es decisivo. Todas las instituciones estatales de vigilancia están obligadas a fortalecer su capacidad de respuesta ante las señales de riesgo potencial de maltrato o abuso a niños, niñas y adolescentes —cualquiera sea su edad y condición—, a establecer mecanismos ágiles de recepción de denuncias sobre maltrato o abuso infantil y a difundirlos de manera masiva.

- **Ninguno en actividad perjudicial:** Es totalmente inaceptable que un menor de edad sea expuesto a condiciones riesgosas, y este abuso es peor aún si se le somete a explotación económica para beneficio de un adulto, así sea pariente suyo. No hay condición que justifique aprovecharse de las debilidades de niños, niñas y adolescentes o de su necesidad natural de afecto y protección. La tolerancia social con algunas de estas conductas es nociva para la comunidad. El rechazo generalizado a la explotación económica abarca también a la mendicidad que es un acto denigrante; los casos de miseria deben ser atendidos mediante mecanismos institucionales y no deben conducir a que sus víctimas deban afrontarlos pidiendo limosna en las calles. Los indicadores de este objetivo de política son:
 - Número de casos de mendicidad infantil o adolescente
 - Número de casos de explotación económica
 - Numero de casos de vinculación a actividades de riesgo

La responsabilidad institucional en materia de prevención corresponde al Sistema de Bienestar Familiar, con apoyo de los Sistemas de Protección Social y de Educación. Las responsabilidades en materia de vigilancia corresponden a la Inspección de Policía, en coordinación con la Inspección del trabajo, y con el apoyo del ente responsable de ambiente sostenible.

Indicadores de Derechos y Garantías Universales

Grupo de Garantías de Protección

Objetivos de Política		Primera Infancia	Infancia	Adolescencia
Ninguno maltratado o abusado	<i>Situación</i>	<ul style="list-style-type: none"> Número de eventos de maltrato infantil, según espacio o condición de ocurrencia 	<ul style="list-style-type: none"> Número de eventos de maltrato infantil, según espacio Denuncias de abuso o explotación sexual 	<ul style="list-style-type: none"> Número de eventos de maltrato según espacio Denuncias de delitos sexuales y sitios públicos riesgosos
	<i>Servicios</i>	<ul style="list-style-type: none"> Detección y vigilancia de espacios públicos riesgosos. Difusión masiva de cifras, respuesta ciudadana y puntos de denuncia. Mecanismos ágiles de recepción de denuncias. Tiempo promedio de respuesta frente a la denuncia. 		
Ninguno en actividad perjudicial	<i>Situación</i>	<ul style="list-style-type: none"> Menores de 5 años que mendigan o son utilizados para mendigar 	<ul style="list-style-type: none"> Explotación económica de personas entre 5 y 18 años, en la calle o en actividades de riesgo. Número de adolescentes con permiso de trabajo. 	
	<i>Servicios</i>	<ul style="list-style-type: none"> Detección de ambientes y espacios riesgosos para menores de 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación y control de actividades productivas con riesgo de vincular menores de 18 años. Seguimiento a las condiciones laborales de adolescentes autorizados a trabajar 	

b. Garantías especiales para superar las limitaciones de acceso a los mecanismos universales

A medida que en su municipio se examine la situación de la infancia y adolescencia alrededor de las garantías básicas universales y se analice la capacidad para garantizar los servicios correspondientes, irán apareciendo, cada vez con más claridad, los obstáculos que enfrentan algunos grupos poblacionales para acceder a los mecanismos universales. Se escucharán entonces afirmaciones como “podemos garantizar acceso educativo para todos, excepto para los que tienen discapacidad o viven en zonas muy aisladas”. Llegan entonces las preguntas clave: ¿Cómo hacemos para incluir en la escuela a la población infantil con discapacidad? ¿Cómo apoyamos a las familias que viven en un lugar muy aislado? ¿Cómo atendemos a los más pobres que no tienen modo de participar en los servicios disponibles? Así por el estilo son las preguntas para varias situaciones y grupos poblacionales que no logran acceder a las garantías establecidas con la pretensión de que sean universales.

Preguntas como estas aluden a realidades complejas. No hay soluciones mágicas ni simples, pero sí existen respuestas. Se trata de establecer garantías especiales para lograr que algunos grupos específicos de población puedan ingresar a los servicios disponibles, acercándolos a la universalidad.

Normalmente **las situaciones que requieren garantías especiales** son:

- Discapacidad
- Pobreza
- Población dispersa

El primer paso, por supuesto, es precisar cuántos niños, niñas y adolescentes tienen obstáculos para acceder a los mecanismos de garantía, y determinar el tipo de apoyo que requieren.

Conocida la situación, usted y su equipo planificador podrán identificar qué tipo de garantías especiales requieren. Las garantías especiales se basan en dos **tipos de estrategia**:

- Habilitar a las personas con limitaciones para que puedan llegar a las instituciones disponibles para todos.
- Habilitar a las instituciones con limitaciones para recibir a todas las personas.

Para detectar la población que requiere garantías especiales y diseñar las estrategias más adecuadas tenga en cuenta dos apoyos clave:

- En las entidades nacionales, departamentales y municipales que operan en el municipio hay siempre personas con experiencia en la gestión de garantías especiales para los grupos de población mencionados
- Busque el aporte de su comunidad, pues los conocimientos y experiencias de ésta y el apoyo de la gente de buena voluntad son decisivos.

Para precisar diagnóstico de la infancia y la adolescencia en esos temas, estudiar el abanico de posibilidades y definir las estrategias, convoque a las personas conocedoras del tema a mesas de trabajo, bajo la coordinación del grupo responsable de la formulación del Plan. Como producto inicial de las mesas es conveniente obtener, por una parte, la identificación de las entidades del orden departamental o nacional que tienen lineamientos o prestan apoyo específico en el tema; de otra parte, los contactos con experiencias en municipios similares que podrían brindar acompañamiento a la puesta en marcha de estrategias que ya han demostrado su eficacia.

Una vez identificadas la situación y las alternativas de acción, solicite al equipo a cargo que redacte la forma en que las incorporarán al Plan de Desarrollo con la respectiva justificación y los compromisos de financiación o cofinanciación municipales.

c. Garantías de emergencia para enfrentar situaciones de despojo de derechos

La vulneración o despojo de cualquier derecho requiere una intervención inmediata y personalizada. Dada esta exigencia impostergable, el Plan de Desarrollo debe incluir estrategias y recursos para la organización, fortalecimiento y consolidación del aparato institucional dispuesto para poner en práctica las acciones de protección y restablecimiento de derechos en el momento en que se presenten las situaciones que las exigen.

Bajo esta óptica, es importante examinar la capacidad de respuesta de las instituciones a cargo de la protección integral en caso de vulneración, ante cualquier emergencia individual o grupal.

Este análisis de capacidad de respuesta puede hacerse con el apoyo de un cuadro que identifique:

- Las situaciones de despojo de derechos más frecuentes en el municipio.
- Las entidades a cargo de la respuesta de emergencia a esas situaciones.
- El número de casos que se estima con la información disponible que se presentarán en un año.
- El número de casos que las entidades responsables pueden atender con sus capacidades y recursos actuales.
- El número de casos que serán atendidos con las capacidades y recursos adicionales que se prevé proveer en el plan.

El cuadro que hicieron en el municipio de Betía tenía la siguiente estructura:

Municipio de Betía
Plan de Desarrollo Municipal
Planificación de Garantías de Emergencia en Casos de Despojo de Derechos

Situaciones de Despojo de derechos	Entidades Responsables	Estimación de Población que será afectada	Capacidad actual de atención	Capacidad mejorada de atención
• Maltrato	Centro Zonal ICBF			
• Abuso de poder	Comisaría de familia			
• Explotación laboral	Inspección de trabajo			
• Abuso y explotación sexual	Policía y Casa de Justicia			
• Acción de grupos armados	Fiscalía y Despacho Alcalde			

Municipio de Betía
Plan de Desarrollo Municipal
Planificación de Garantías de Emergencia en Casos de Despojo de Derechos

Situaciones de Despojo de derechos	Entidades Responsables	Estimación de Población que será afectada	Capacidad actual de atención	Capacidad mejorada de atención
• Desplazamiento	Secretaría de Desarrollo			
• Conflicto con la ley	Casa de Justicia			

Seguramente encontrará que se entrelazan situaciones de despojo, población afectada y entidades responsables. Convoque a los directores de las instituciones identificadas y solicíteles un análisis **conjunto** de su capacidad de respuesta frente a la magnitud de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en su territorio. Analice con ellos las opciones de mejoramiento con los recursos actuales o con otros que previsiblemente podrían ser movilizados. Discuta el cuadro en una sesión del Consejo de Política Social, dándole la oportunidad de que recomiende acciones de fortalecimiento institucional e identifique opciones de movilización de apoyo y de coordinación con otras entidades del municipio.

Una vez lograda esta planificación básica, es necesario otro paso: definir los procedimientos que se seguirán en cada caso de despojo de derechos, hasta lograr su restablecimiento. Para elaborar los procedimientos, convoque a todos los actores que deban intervenir y póngalos a trabajar conjuntamente. Esta definición debe quedar por escrito, en un manual, que debe ser ampliamente difundido.

El procedimiento para incluir las garantías de emergencia en el Plan de Desarrollo es el mismo seguido para las garantías especiales: Identificadas las necesidades de fortalecimiento de la capacidad institucional y las alternativas de mejoramiento, el equipo a cargo las incorporará al Plan de Desarrollo con la respectiva justificación, las responsabilidades y los compromisos de financiamiento.

3.5. El establecimiento de metas: señales de ruta

Definición de metas: Una vez seleccionados los indicadores de situación relacionados con los objetivos de política, llega el momento de establecer en cada uno de ellos tres datos, que constituyen la medida de la situación actual y de las metas intermedia y final:

- La situación actual = el punto de partida.
- La situación que se tendrá al terminar el segundo año de la administración = la meta intermedia.

- La situación que se tendrá al final de la administración = el punto de llegada.

Identificación de Estrategias. Los indicadores de estrategia comienzan con un verbo en infinitivo, que muestra la acción a realizar. Con ellos tiene usted una identificación de las estrategias esenciales. Cuando sea del caso, añada:

- Fechas en las que se espera que la estrategia esté en plena operación.
- Medidas de avance de los servicios.
- Elementos descriptivos que dan mayor claridad sobre el alcance de la estrategia para que pueda ser mejor comprendida.

Las matrices elaboradas según las indicaciones que hemos presentado son un instrumento clave de organización de la información previa a la redacción final del Plan de Desarrollo. Tanto en la parte de diagnóstico como en la de metas y estrategias, es conveniente redactar de manera descriptiva los párrafos correspondientes a los cuadros con los datos que le dan mayor claridad y precisión al texto.

3.6. El seguimiento y la evaluación: cuaderno de bitácora

Los expedicionarios, además de tener un “mapa de ruta”, que es su plan, tienen un “cuaderno de bitácora”, que es el libro en el que se apuntan las condiciones, maniobras, descubrimientos y accidentes del viaje⁹. El libro de bitácora siempre es responsabilidad indelegable del capitán.

Tomar atenta nota de lo que se observa durante la travesía es esencial para ajustar la dirección y mantener el rumbo. Los apuntes sistemáticos también sirven para corregir el mapa de ruta y para facilitar a otros recorrer el mismo camino posteriormente.

El seguimiento y la evaluación son tareas esenciales para lograr los objetivos y metas.

Hay dos condiciones indispensables para poder realizar el seguimiento y la evaluación del Plan de Desarrollo Territorial:

- Que los objetivos de política sean claros y sean plenamente conocidos por los actores responsables y por la comunidad.
- Que los indicadores seleccionados expresen bien el estado de la situación de la población y el alcance de los servicios o acciones previstas para modificarla.

⁹ *Cuaderno de bitácora*: “Libro en que se apunta el rumbo, velocidad, maniobras y demás accidentes de la navegación.” DRAE, vigésima segunda edición, 2001.

Si se cumplen estas condiciones, se facilita la organización de las siguientes actividades relacionadas con el seguimiento y la evaluación. Todas ellas giran alrededor de la información, que es la base esencial para tomar decisiones (por eso la información es poder):

1. **Responsables de la información.** ¿Cuáles dependencias o entidades están en capacidad de recolectar los datos requeridos para construir los indicadores correspondientes a cada objetivo de política? El ejercicio de diagnóstico de la situación de infancia y de adolescencia permitió seguramente identificar capacidades y debilidades de las entidades responsables de la recolección de datos confiables y oportunos. Aplique lo aprendido en esa experiencia para realizar ajustes en los procedimientos de recolección y consolidación de datos.
2. **Formalización de las responsabilidades.** Convoque al Consejo de Política Social para presentarle el proceso, responsables e instrumentos identificados para el seguimiento y la evaluación; mejore los mecanismos planteados con las sugerencias de sus integrantes.
3. **Oportunidad de la información.** ¿Con qué periodicidad se deben recoger los datos para mostrar cambios en el estado de avance de cada uno de los objetivos de política? ¿Cuál periodicidad es adecuada para recoger los datos para los indicadores de servicios o acciones relacionadas con cada objetivo? Probablemente es más frecuente la periodicidad de recolección de estos últimos datos. Seguidamente, defina los momentos y procedimientos de recolección, consolidación y análisis; éstos serán los insumos para organizar un cronograma de sesiones del Consejo de Política Social dedicadas al análisis del avance de los objetivos de política y acciones relacionadas.
4. **Análisis de la información.** ¿Cuál dependencia o entidad cuenta con mejor capacidad analítica y logística para preparar los informes consolidados del avance de la construcción y apropiación de la política? Esa dependencia o entidad cumplirá las funciones de secretaría técnica del Consejo de Política Social para las sesiones programadas en el paso anterior. Para facilitar las decisiones y acuerdos del Consejo, los informes tendrán una sección descriptiva del estado de avance, otra dedicada a determinar las nuevas dificultades que se enfrentan y, finalmente, una que sintetice proposiciones y recomendaciones específicas para que los actores involucrados puedan ajustar sus aportes y modos de intervención.
5. **Divulgación masiva de la información.** Diseñe, en no más de una página, un cuadro resumen de indicadores esenciales para dar cuenta del avance de la política, no más de 4 ó 5 indicadores; convierta la página en una valla publicitaria y colóquela en lugar público visible.
6. **Decisiones con base en información.** Programe en su agenda las fechas de las sesiones de seguimiento acordadas; señálelas como inamovibles, porque serán

el momento clave para tomar decisiones y para hacer ajustes en el plan, en las estrategias o en el equipo, con el fin de lograr los objetivos de política comprometidos con la comunidad.

Recuerde, Alcalde, que los mecanismos de seguimiento y evaluación que consolide son indispensables para:

Aprender de las experiencias del Pasado,
Conocer la situación en el Presente, y
Garantizar un mejor Futuro...
... para los niños, niñas y adolescentes de su municipio.

¡¡¡Usted es su garante y su vocero!!!

1. Anexo: Los Sistemas Institucionales Básicos para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes

Las estructuras nacionales básicas para apoyar a la municipalidad en el logro de sus objetivos en materia de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes son, como se plantea en el texto:

- El Sistema Educativo
- El Sistema de Protección Social
- El Sistema de Bienestar Familiar

Este anexo contiene un resumen de los aspectos determinantes de su rediseño, que en esencia son los siguientes:

- La apertura de espacios de participación con múltiples actores para construir en sus servicios el sentido de lo público (de lo que conviene a todos);
- La incorporación de la calidad como dimensión primordial de la organización de sus servicios, y
- Los retos que estas transformaciones implican para los mandatarios locales, al asumir la responsabilidad de conjugar los servicios públicos sociales bajo el enfoque de derechos y la gestión por resultados.

Contiene también “trucos” para que usted, Alcalde, pueda coordinar estos sistemas de manera efectiva.

1.1. Sistema Educativo

Está regido por el Ministerio de Educación Nacional y establece las reglas aplicables al servicio público educativo. La entidad responsable de la prestación directa del servicio es el establecimiento educativo (escuelas y colegios), pero la instancia que establece interlocución con la autoridad municipal puede ser la Dirección de Núcleo, la Secretaría Municipal de Educación o incluso la Secretaría Departamental, dependiendo del grado de descentralización.

Tradicionalmente se sumaban áreas y materias que obligaban al estudiante a acumular instrucciones dadas por un grupo de docentes según un plan de estudios ordenado desde el nivel nacional. Pero la Constitución cambió esta perspectiva al conformar comunidades educativas. Como consecuencia, los estudiantes y las familias pasan a

formar parte de instancias de decisión del gobierno escolar. Además, con la obligatoriedad del proyecto educativo institucional –PEI— se abren espacios de participación que dan sentido a una formación más vinculada al contexto en el que viven los estudiantes.

Junto con estos avances, el sector ha puesto en marcha mecanismos de mejoramiento de la calidad de la educación, orientados a estimular la reflexión pedagógica en dimensiones integradoras del desarrollo humano. Entre ellos se destacan los proyectos transversales en educación ambiental, educación en derechos humanos y educación para la sexualidad, que están relacionados estrechamente con el desarrollo de competencias básicas y con la construcción de ciudadanía.

Para los mandatarios locales, administrar la educación ya no es hacerse cargo de la dotación de infraestructura y administración de la planta docente. Es la oportunidad de crear el espacio privilegiado de la construcción del desarrollo y de la ciudadanía. La escuela es el escenario de construcción de las capacidades humanas de cada individuo y de la sociedad en su conjunto. Es también el laboratorio de construcción de los sueños, porque es un espacio protegido donde se pueden ensayar los sueños de sociedad integrada, de ciencia, de tecnología, de arte, de comunicación y de muchas otras dimensiones, cimentando así capacidad de realizarlos en el mundo concreto.

Por tanto, ya no basta suministrar aulas y docentes. La financiación pública se distribuye ahora por alumno atendido y la evaluación de estudiantes analiza las competencias básicas, incluidas las relacionadas con la ciudadanía. Ambos procesos, financiación y evaluación, remiten a la gestión por resultados y a la rendición de cuentas, tanto individual como institucional y colectiva, e involucran el aporte de múltiples actores a unos logros, a su vez soñados de manera participativa.

Alcalde:

Un truco relativamente simple le puede ayudar a aprovechar las nuevas reglas de juego del sector educativo en su papel de coordinador del conjunto de garantías para la infancia y la adolescencia: rescate del anonimato a cada escuela de su municipio; cada vez que mencione a una de ellas llámela por su nombre y destaque alguna característica que despierte el orgullo de pertenecer a ella y, en fin, trate a cada escuela o colegio como una “persona institucional”. Esta actitud permitirá cultivar la tendencia natural a crear lazos de pertenencia y movilizar un sano sentido de competencia que prende el motor interior para llegar a ser mejor institución y mejores personas.

La promoción de actividades inter-escolares en espacios públicos (torneos deportivos, ferias de la ciencia, festivales artísticos, desfiles, programas de apoyo al desarrollo social, etc.) permitirá a los estudiantes tener un escenario de expresión frente a su comunidad, lo cual contribuye a consolidar la identidad institucional y convertirá a los estudiantes en sus mejores aliados para el esfuerzo de movilizar una cultura de derechos. El efecto de este simple truco es tan sorprendente que, al poco tiempo percibirá cuan orgullosos se sienten las personas cuando alguien use el adjetivo gentilicio de su municipio. En nuestro ejemplo, todos los habitantes del municipio estarán orgullosos de ser betianos!

1.2. El Sistema de Protección Social

Esta regido por el Ministerio de la Protección Social. Fue creado recientemente —Ley 789/2001— como sistema marco y articulador de tres áreas sociales que contienen, a su vez, varios sistemas con servicios públicos sociales diferenciados: la promoción social, la seguridad social y la protección laboral.

Entre los servicios públicos vinculados por el Sistema de Protección Social, los más visibles en el nivel local, son:

- el servicio de salud, cuya compleja institucionalidad de prestación, interactúa con la Dirección Local de Salud;
- las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que adelanta el municipio y que son un soporte esencial de este sistema.
- el servicio de protección laboral, a cargo de la Inspección del Trabajo;
- el servicio de bienestar familiar, coordinado por el Centro Zonal del ICBF, que debe operar en estrecha relación con el Alcalde (este servicio se analiza ampliamente en el apartado siguiente).

La creación del sistema de protección social busca superar una estructura institucional que se ha caracterizado por la segmentación, tanto sectorial como de grupos sociales.

Tradicionalmente, cada uno de los sectores e instituciones se concentró en servicios a individuos aislados, sin analizar lo que sucede en los otros componentes sociales, dando lugar a una gestión enfocada a aumentar la capacidad de los individuos para manejar separadamente los riesgos que amenazan su bienestar.

La articulación de los servicios públicos de protección social, bajo la rectoría de un sistema marco, busca asumir la equidad y el enfoque de derechos como principios, bajo el objetivo de una sociedad incluyente. La organización actual de los servicios sociales que le competen atraviesa un período de transición, desde la posición tradicional de atender necesidades y carencias de individuos, hacia la interacción con personas y hogares con capacidad de establecer compromisos y de manejar los riesgos en interacción solidaria con otros. Esta estrategia de solidaridad y participación ha demostrado ser más efectiva para disminuir el impacto de los riesgos cotidianos en el bienestar del hogar, de la comunidad y de la sociedad en general.

Dado que el sistema de protección social está en proceso de consolidación, el reto para el Alcalde es transitar desde la prestación de servicios a individuos anónimos, hacia una gestión centrada en el fortalecimiento de las capacidades de las personas, los hogares y las comunidades. Este desafío implica para el municipio abandonar la intervención asistencialista para suplir carencias individuales para pasar a invertir en instituciones y prácticas que fortalezcan los lazos de la familia como soporte del desarrollo de sus miembros y fortalezcan las capacidades de la comunidad para apoyar y proteger a los hogares que la conforman, dentro de un contexto comunitario y social con el cual se establecen relaciones de beneficio mutuo.

Los estándares de calidad y la pertinencia de los servicios públicos de protección social son esenciales. Dada su naturaleza financiera, el acceso al aseguramiento se ocupa más de la cotización que de la prestación del servicio; por lo tanto, la adecuación y el seguimiento de la calidad de los servicios prestados constituyen elementos fundamentales de la gestión local de la protección social. Vigilar la calidad desde el nivel local es una responsabilidad que adquiere especial relevancia para lograr la coordinación del conjunto de garantías que hacen posible el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia.

En el ámbito municipal, Alcalde, los tres grandes retos frente al Sistema de Protección Social son:

- *Entender que bajo su responsabilidad está lograr, en la medida de lo posible, que los niños, niñas y adolescentes no se enfermen. Esto es posible mediante acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y cuidado del ambiente. Mientras menos se enfermen, más exitosa es su participación en el Sistema y menor será la necesidad de que operen los mecanismos de curación y rehabilitación.*

- *Lograr que todos estén afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, de modo que cuando se enfermen, el Sistema se encargue de atenderlos sin que la responsabilidad quede en manos de los auxilios y las acciones municipales.*
- *Lograr que todos los que trabajan estén afiliados a fondos de pensiones y a la atención de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, para que en caso de vejez o de enfermedades relacionadas con el trabajo, no se perjudiquen los niños, niñas y adolescentes en sus familias ni impliquen erogaciones municipales que pueden destinarse a los derechos de la infancia.*

Alcalde:

El truco para participar en el Sistema de Protección Social es entender el momento de transición y las nuevas reglas del juego que hay en ese Sistema. Lo reciente de su creación, y la intensidad pocas veces admitida del remezón soportado, estimulan a los organismos de cada área –salud, trabajo y bienestar— a una búsqueda de identidad, que en ocasiones los distancia entre sí en cuestiones en las que no siempre es fácil la coordinación.

Con la idea de favorecer la integralidad que requiere la protección social, promueva acercamientos entre las entidades del Sistema. Impulse proyectos cortos y concretos en los que deban actuar conjuntamente dos o las tres áreas del sector. Establezca reuniones para que le rindan cuentas a usted como coordinador donde deban mostrar logros conjuntos. Proponga que los informes públicos sean presentados por una de las entidades en nombre de las tres áreas.

Como ejemplos de proyectos cortos y de alto impacto, considere los siguientes:

- *Aplicar la estrategia de salud familiar en un vecindario donde operan hogares comunitarios. De este modo, debe coordinarse el equipo de profesionales de salud con el grupo del centro zonal y las madres comunitarias para realizar las visitas a las familias, asegurando que se cumplan los objetivos de ambas instituciones. Pídale que le presenten un informe conjunto.*
- *Revisar el estado de la base única de afiliación a seguridad social para precisar las alternativas de ampliación de cobertura. El equipo responsable debe incluir a profesionales de salud y de la inspección del trabajo, que conjuntamente deben definir la forma de conseguir y consolidar los datos correspondientes a los regímenes contributivo y subsidiado, analizar las inconsistencias y recomendar las actividades más convenientes para incrementar la cobertura con los recursos disponibles.*

1.3. Sistema de Bienestar Familiar

El ente rector de este Sistema es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que es el encargado de establecer las reglas aplicables al servicio público correspondiente.

El ICBF, en cuanto garante de la protección integral a la infancia, es también componente del Sistema de Protección Social (sin que esa adscripción haya significado modificación alguna de las competencias y funciones asignadas por la Ley). Su estructura institucional es del nivel central debido al origen de sus recursos, que no pueden ser cedidos ni transferidos a ningún nivel territorial. Pero como el servicio público a su cargo es de naturaleza eminentemente local, el ICBF está haciendo un gran esfuerzo de desconcentración, mediante delegaciones locales.

El servicio público de bienestar familiar fue el primero en asumir el enfoque de derechos humanos y en reconocer la importancia de los lazos de solidaridad que nuestra cultura ha creado entre las familias de una comunidad, como mecanismo relevante para promover el desarrollo de las personas, los hogares y la misma comunidad. Aún antes de la Constitución de 1991, el servicio de bienestar familiar comenzó a incorporar a múltiples actores de base como partícipes en el esfuerzo de proporcionar protección continua y permanente a niños, niñas y adolescentes con el concurso de la familia y la comunidad.

La capacidad de interactuar con las comunidades hablando su propio lenguaje ha sido la mayor fortaleza operativa del ICBF. De ese modo ha podido potenciar su dedicación a tutelar los derechos de niños, niñas y adolescentes. La gran aceptación que tiene en las comunidades el modo de actuar del ICBF contrasta con su aparente debilidad para establecer interlocución horizontal con las entidades de otros sectores sociales e incluso con las autoridades municipales. Esta dificultad de interlocución se debe, en parte, a que en el pasado las autoridades locales descargaban en el ICBF muchas responsabilidades relacionadas con la infancia y se desentendían de ellas.

Con el enfoque de derechos este distanciamiento debe ser superado para lograr la efectividad requerida en el servicio público de bienestar familiar. Se han logrado grandes avances en la presente década con la creación de los Consejos Municipales de Política Social que, al desconcentrar recursos para la cofinanciación de programas de interés para el conjunto de la colectividad, han permitido una comunicación más cercana con los alcaldes como responsables del conjunto de servicios sociales en el municipio. Allí donde los Consejos Municipales de Política Social se han puesto en marcha de manera efectiva —y no son una figura formal en el papel— esta cercanía ha fructificado en posibilidades concretas para orientar recursos según las prioridades marcadas por los alcaldes y para potenciar las acciones mediante alianzas estratégicas que redundan en claros beneficios para la población infantil.

Alcalde:

El truco para darle fuerza y visibilidad a las acciones de bienestar familiar es lograr que dejen de ser tareas aisladas de muchas entidades y se conviertan en una estrategia integral y coordinada, dirigida por usted.

La forma de hacerlo, aprovechando las nuevas reglas de juego, es sentar a la mesa a todos los actores relacionados con el Bienestar Familiar —y en general a todos los relacionados con el desarrollo social— y convertir la mesa en una negociación donde en lugar de pliegos de peticiones se negocian pliegos de ofertas. Tener una oferta es la condición para sentarse en la mesa. La consigna para cada reunión es iniciar con una ronda donde cada uno expresa la oferta o aporte que pone a disposición del logro de las metas que el municipio se ha trazado. Usted, como buen político, es un excelente negociador y logrará que esas ofertas sean cada vez mejores y que se coordinen entre sí.

De esta manera logrará grandes resultados y de paso contribuirá a transformar la visión de lo social como cultura asistencialista y de las entidades de apoyo familiar como las que piden audiencia para suplicar por recursos para dedicar a proyectos pequeños. Lo social con enfoque de derechos es eminentemente participativo, donde todos aportan según sus capacidades para que todos se beneficien de la oferta conjunta. El mérito principal es el del mandatario que logra dirigir ese proceso de creación colectiva.

2. Anexo: Glosario de indicadores

Este anexo contiene una ampliación de los indicadores de servicios e indicadores de oferta, presentados en la sección 3.4 de la Tercera parte. Están acompañados de la identificación de la entidad responsable de la recopilación de información. Con el propósito de facilitar la consulta, se ha mantenido la misma organización de las matrices allí presentadas, según objetivos de política y clasificados por categorías de derechos.

Adicionalmente, asociadas a cada objetivo de política se enumeran estrategias posibles. Es importante aclarar que se consideran solo algunas de las estrategias desarrolladas en el país para modificar las condiciones expresadas en los indicadores. Una gama más amplia de estrategias se encuentra en la “Matriz orientadora de acciones en temas de garantía y restablecimiento según ciclos de vida” diseñada por el ICBF como anexo 2 de los “Lineamientos técnicos marco para la implementación de la Ley 1098”, que se encuentran en la página web del Instituto (http://www.icbf.gov.co/espanol/codigo_ley_inf/cod_ley.html)

Nota aclaratoria sobre rangos de edad o grupos etarios: Por razones históricas (y como expresión de la descoordinación que existió durante muchos años), los rangos de edad con los que se clasifica la información y se forman los indicadores varían de sector en sector. Los rangos de edad correspondientes a las fases del ciclo vital varían sustancialmente según el sector, el tema y la concepción de la distribución por rangos que apliquen las entidades encargadas de consolidar los datos primarios. En los indicadores expuestos en este documento se anotan los rangos etarios con la desagregación más común para el indicador de que se trate; sin embargo, si el municipio tiene la forma de acceder a los datos primarios por edades simples o los recolecta directamente, sería conveniente que los consolidara, para efectos de la formulación y seguimiento del Plan Territorial de Desarrollo, de acuerdo con la definición de rangos establecida en el artículo 3° de la Ley 1098 de 2006: Menor de 6 años para primera infancia, de 12 a 18 años para adolescencia (estadísticamente se anota 12 a 17, lo que define el rango desde que cumple 12 años hasta el día anterior a cumplir 18) y el rango intermedio para infancia (6-11 en el sentido estadístico).

2.1. Garantías relacionadas con los Derechos de Existencia

a. Todos vivos

Indicadores de mortalidad:

- Número de muertes maternas –durante el embarazo, parto y puerperio-, desagregado según causas
- Número de muertes perinatales y neonatales, desagregado según causa.
- Número de casos reportados; desagregado según causa de muerte y sexo, por grupos de edad: Infantil o durante el primer año de vida, 1-4 años, 5–14 y 15-17 años, si es posible separarlo del rango 15-44 acostumbrado en las estadísticas de salud. Es importante diferenciar causas externas de todas las demás causas. En cuanto a primeras causas de mortalidad por grupo etario según sexo, suelen enumerarse cinco para establecer la situación de mortalidad municipal; para la identificación de estrategias de prevención, cobra relevancia resaltar aquellas evitables.

Indicadores de servicios:

- Número de embarazos con 3 o más controles prenatales
- Número de embarazos sin controles prenatales
- Número de partos atendidos por personal capacitado. Comparar con número de nacimientos para identificar partos sin acceso a servicios de salud.

Estrategias:

- Conocimiento y análisis de las causas de muerte más representativas; diferenciar por grupo de edad y por sexo.
- Establecimiento de los mecanismos de prevención que permiten que esas muertes puedan evitarse.
- Determinación de los sectores y entidades que permiten el establecimiento de mecanismos de prevención (tales como policía, tránsito, ambiente, educación, entre otras).

Responsables de la información:

Dirección Local de Salud y Secretaría Departamental de Salud. La entidad y nivel que consolida los datos depende del tipo de enfermedad o lesión y de las competencias del municipio según estado de descentralización; también depende de los servicios prestados en las instituciones de salud, es decir, del nivel de complejidad y la organización de la red de servicios. De todas maneras es importante recordar que las autoridades municipales deben gestionar ante las departamentales todo lo que afecte la situación de salud de su población. El mismo comentario aplica al referirse al sector educativo.

b. Todos saludables

Indicadores de morbilidad:

- Número de casos y prevalencia (porcentaje de afectados con respecto a la población) de enfermedades transmisibles; desagregar por grupo de edad, con énfasis en aquellas que se calculan para menores de 5 y de 15 años.
- Número de casos y prevalencia de enfermedades y lesiones no letales relacionadas con primeras causas de mortalidad, por grupos de edad.
 - Detallar en menores de 5 años, y 5-14 años, enfermedades y lesiones no letales con alta probabilidad de producir discapacidad.
 - Detallar en adolescentes infecciones de transmisión sexual.
- Número de embarazos de adolescentes, desagregada por edad: menores de 15 años, 15-17 y mayores de 18 años.

Indicadores de servicios:

- Cobertura de afiliación al SGSSS, según régimen.
- Cobertura vacunación - PAI: Desagregado por tipo de vacuna (biológico) en menores de un año.

- Cobertura de vacunación –PAI según edad: de 1 a 4 años, de 5 a 14 años (escolares) y de 15 a 17 años.
- Número de niños y niñas que han tenido exámenes de problemas visuales, auditivos y bucales; detallar para menores de 5 años y población escolar.
- Cobertura de agua potable, alcantarillado y servicio de aseo, según estratos.

Estrategias:

- Aplicación universal del esquema de vacunación –PAI, apoyado por un carné que debe tener cada niño o niña.
- Tamizaje para detección de problemas visuales, auditivos y bucales, tanto para menores de 5 años como para escolares.
- Implementación de programas de salud familiar, enfocados especialmente en zonas de estrato bajo.
- Expansión del programa escuela saludable.
- Organización de servicios amigables de salud sexual y reproductiva para adolescentes.
- Seguimiento a la atención prestada por las IPS, y las EPS, EPSS y ESE, especialmente aquellas con las que el municipio ha contratado cupos de régimen subsidiado, especialmente en:
 - consultas de embarazo e identificación de alto riesgo,
 - controles de crecimiento y desarrollo,
 - intervención en diagnósticos asociados a las primeras causas de mortalidad en infancia y adolescencia (análisis de la información registrada por cada municipio – insumo de la base RIPS).

Responsables de la información:

- Dirección Local de Salud en relación directa con la Secretaría Departamental de Salud y con las EPS, EPSS y ESE que prestan servicios en el municipio.
- Empresas de servicios públicos municipales.

c. Ninguno sin familia

Indicadores:

- Número de niños, niñas y adolescentes declarados en abandono, por grupos de edad: 0 a 6 años, 7 a 11 años y 12 a 17 años.
- Casos reportados de niños, niñas y adolescentes que viven en la calle.

Indicadores de servicios:

- Casos atendidos y cobertura en programas de ICBF, desagregada por modalidades de atención, especialmente aquellos dedicados a prevención y protección del abandono y vida en la calle.
- Número de hogares atendidos y cobertura en programas de apoyo y educación familiar, dirigidos a estrechar vínculos familiares.
- Proporción de adopciones y de niños y niñas en hogares sustitutos, frente a abandono, por grupos de edad.
- Tiempo promedio real de estadía en instituciones de protección por pérdida de vínculos familiares.

Estrategias:

- Diseño e implementación de programas de apoyo y educación familiar, dirigidos a prevenir y detectar situaciones de mayor riesgo.
- Mecanismos de detección de situaciones alto riesgo de abandono y vida en la calle, por grupos etarios.
- Apoyo especial a hogares identificados como alto riesgo de abandono o vida en la calle.
- Análisis de dificultades encontradas en la aplicación de medidas del código de policía relacionadas con situaciones de alto riesgo de abandono y vida en la calle, especialmente con adolescentes.

Responsable de la información:

Centro Zonal o Regional ICBF, en estrecha coordinación con la autoridad de policía municipal.

d. Ninguno desnutrido

Indicadores:

- Estado nutricional de las gestantes. Calculada con base en los reportes de los controles de embarazo desde las IPS y los programas de salud familiar.
- Bajo peso al nacer: número de nacidos vivos con peso inferior a 2.500 gramos. Calcular la proporción con respecto al total de nacidos vivos.
- Tasas de desnutrición -crónica, global, aguda- diferenciadas según sexo y grupo de edad: menores de 2 años y menores de 5 años, 5 a 11 años, 12 a 17 años. diferenciados según sexo. Calculada con base en los reportes de peso y talla informados en los controles de crecimiento y desarrollo desde las IPS y los programas de salud familiar.

- Número de niños, niñas y adolescentes en programas de recuperación nutricional, diferenciadas según sexo y grupo de edad.

Indicadores de servicios:

- Cobertura de complemento nutricional, por grupo poblacional con mayor riesgo de desnutrición –gestantes, madres lactantes y menores de dos años de estrato bajo- (FAMI y materno-infantil en IPS).
- Cobertura de complementos nutricionales a población escolar, desagregado por modalidades de complemento y niveles educativos – educación inicial, preescolar obligatorio, básica primaria, básica secundaria y media.

Estrategias:

- Programas que incrementan el tiempo promedio de lactancia materna, según estrato.
- Programas de capacitación y complemento nutricional para madres, diferenciado por gestantes y lactantes.
- Complemento nutricional en primera infancia, diferenciado por modalidad y grupo de edad: menores de 2 años y 3 a 5 años.
- Seguimiento a los mecanismos de control de crecimiento y desarrollo.
- Complemento nutricional en establecimientos educativos, estudiantes 6-11 años, diferenciado por modalidad.
- Programas de capacitación y complemento nutricional para adolescentes, diferenciado por modalidad y sexo.

Responsable de la información:

Dirección Local de Salud, en estrecha coordinación con el Centro Zonal ICBF y el apoyo de las instituciones educativas.

2.2. Garantías relacionadas con los derechos de Desarrollo

a. Ninguno sin educación

Indicadores:

- Asistencia a preescolar, y otras modalidades de educación inicial, diferenciadas por grupos etarios: 0-2, 3-4 y 5 años.

- Asistencia escolar a los niveles de primaria (6-11 años), secundaria (12-15 años) y media (16-17 años).
- Resultados en pruebas de evaluación externa: SABER 5° y 9° e ICFES en 11°.

Indicadores de servicios:

- Cobertura programas de educación inicial, según modalidad.
- Tasas de cobertura por niveles educativos [preescolar, primaria, secundaria y media].
- Tasas de repitencia y deserción por niveles educativos.

Estrategias:

- Expansión de modalidades de educación inicial con soporte pedagógico.
- Apoyo sistemático a las familias para la estimulación de habilidades de los más pequeños.
- Programas de mejoramiento de la calidad educativa.
- Cupos SENA, con énfasis en el nivel técnico y para adolescentes con permiso de trabajo.

Responsable de la información:

Autoridad Municipal de Educación.

b. Todos jugando

Indicadores:

- Metros cuadrados per cápita de plazas y parques donde los menores de 5 años jueguen, según estrato urbano. Metros cuadrados per cápita con infraestructura exclusiva para el juego de niños y niñas entre 5 y 12 años, según estrato urbano.
- Instituciones educativas dotadas con espacios de recreo y actividad física.
- Cobertura de programas públicos de recreación, biblioteca, deporte y cultura, por edad y sexo.

Estrategias:

- Plazas y parques agradables y seguros para el juego infantil.
- Equipamiento urbano de plazas y parques infantiles.
- Dotación de espacios escolares para deporte y cultura.
- Programas y espacios públicos para recreación, deporte y cultura

Responsable de la información:

Planeación Municipal

c. Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad

Indicadores:

- Descripción de evidencias [o ejemplos] de comportamientos generalizados que muestran la presencia (o ausencia) de una cultura pública de aprecio y prioridad de los niños y las niñas.
- Matrícula, por niveles educativos, en instituciones con proyecto transversal de educación para la sexualidad construcción de ciudadanía integrado a su PEI.

Estrategias:

- Campañas pro comportamientos culturales que expresen la imagen de “los niños primero” en cualquier espacio público.
- Programas y espacios educativos públicos de expresión cultural de los niños y las niñas.
- Programas y espacios públicos de expresión cultural y comunicación de los adolescentes

Responsable de la información:

Autoridad Municipal de Educación, en articulación con entidades de cultura.

2.3. Garantías relacionadas con los derechos de Ciudadanía

a. Todos participan en los espacios sociales

Indicadores:

- Elementos de formación ciudadana integrados a la educación inicial.
- Resultados de competencias ciudadanas, SABER en 5° y 9°

Estrategias:

- Difusión de las prácticas pedagógicas para la formación ciudadana del preescolar: juicio moral, comprensión de emociones y manejo de reglas.

- Seguimiento y apoyo a la aplicación estándares de competencias ciudadanas en las instituciones educativas.
- Apertura y mantenimiento de espacios de participación y cooperación con otros.

Responsable de la información:

Autoridad Municipal de Educación, en coordinación con la entidad designada para la promoción y movilización de cultura ciudadana.

b. Ninguno sin registro

Indicadores:

- Número y porcentaje de infantes sin registro civil.
- Número de mayores de 7 años sin tarjeta de identidad.

Estrategias:

- Procedimientos para vincular el trámite de registro civil al certificado de nacido vivo de salud.
- Programar la expedición de tarjeta de identidad en la población escolar.
- Exigir tarjeta de identidad para acceso a servicios sociales y espectáculos públicos.

Responsable de la información:

Despacho del Alcalde, con el apoyo de instituciones prestadoras de salud, notarías y oficina municipal de la Registraduría.

2.4. Garantías relacionadas con los derechos de Protección

a. Ninguno maltratado o abusado

Indicadores:

- Número de eventos de maltrato o abuso infantil, por grupo de edad y desagregados según espacio de maltrato, abuso o explotación (hogar, escuela, sitios públicos)
- Número de eventos de abuso o explotación sexual, según espacio y desagregados por grupo de edad y sexo.

Estrategias:

- Detección y vigilancia de espacios abiertos al público que representan riesgo de maltrato, abuso o explotación, incluido el de consumo de sustancias psicoactivas – SPA
- Difusión masiva de cifras, respuesta ciudadana, puntos de denuncia y demás medios al servicio de la ciudadanía.
- Mecanismos ágiles de recepción de denuncias, acompañados de respuesta informativa.
- Tiempo promedio de respuesta ante denuncias de abuso o maltrato infantil, presentado por la ciudadanía a través de cualquier medio.

Responsable de la información:

Instituciones integrantes del SNBF, en especial, Centros zonales ICBF, Comisarías de familia, Personería municipal y e Inspección de policía.

b. Ninguno en actividad perjudicial

Indicadores:

- Número de menores de 5 años utilizados para mendigar, con identificación de los lugares donde se presenta con mayor frecuencia esta situación de explotación.
- Número de niños y niñas sometidos a explotación económica, sea en la calle o vinculados a actividades de alto riesgo, por grupos de edad y sexo
- Número de adolescentes con permiso de trabajo; identificación de actividad económica, lugar y puestos de trabajo comprendidos en la autorización.

Estrategias:

- Detección de ambientes y espacios riesgosos para menores de 18 años, desagregados según localización y tipo de actividad, incluida mendicidad.
- Regulación y control de actividades productivas no formales, con riesgo de vincular y explotar económicamente a menores de 18 años.
- Seguimiento a las condiciones laborales de adolescentes autorizados a trabajar.

Responsable de la información:

Inspección de policía en estrecha coordinación con Inspección del trabajo, con el apoyo de la Dirección Local de Salud.

3. Anexo: Referentes generales de la política nacional de Infancia y Adolescencia

La política colombiana de infancia y adolescencia sirve como referencia para la adopción de las políticas municipales. En esencia es la decisión y el compromiso, cada vez más amplios en visión y responsabilidades, de construir una sociedad que proteja y desarrolle a sus niños, niñas y adolescentes.

Esta política nacional tiene varios componentes:

Normativos:

- La Constitución, que define los derechos humanos de todos los habitantes y los derechos especiales de los niños, niñas y adolescentes
- La ley de infancia y adolescencia, que especifica el alcance de sus derechos y las responsabilidades para garantizarlos
- Las leyes sectoriales que ordenan la protección y atención de la infancia y la adolescencia en sus respectivos ámbitos

Conceptuales:

Las acciones por la infancia y la adolescencia:

- Tienen enfoque de derechos humanos, en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Convención Internacional de los Derechos del Niño
- Implican la garantía estatal de los derechos de los niños, niñas y adolescentes
- Buscan una protección integral que incluye supervivencia, protección, desarrollo e inserción social
- Concitan la participación de todos los actores públicos y no gubernamentales
- No tienen un enfoque asistencialista para que los niños y niñas sobrevivan, sino que buscan desarrollar las capacidades de las familias y las oportunidades y capacidades de los niños, niñas y adolescentes.

Directrices y Planes:

- El Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia, que está en proceso de elaboración y debe definir el alcance de las acciones para atender a las obligaciones de Colombia con sus niños, niñas y adolescentes
- Las políticas intersectoriales que se orientan a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tales como la Política de Primera Infancia, la Política de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Juvenil, el Plan de Acción para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y el Programa de Prevención de la Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Grupos Organizados al Margen de la Ley y de Atención y Seguimiento a los que se Desvinculan.

- Las políticas intersectoriales relacionadas con la garantía de ciertos derechos para toda la población, que otorgan especial prioridad a los niños, niñas y adolescentes, tales como la Política Pública de Discapacidad, la Política de Grupos Étnicos, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar —Haz Paz—, la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y la Política de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

Sistemas y Redes Nacionales:

- El Sistema Nacional de Protección Social (creado por la ley 789 de 2002), que tiene la responsabilidad de proteger a todos los colombianos y especialmente a los niños, niñas y adolescentes.
- El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (que fue creado por la ley 7 de 1979), que articula y coordina a todas las entidades responsables de la garantía de derechos, la prevención de su vulneración y su restablecimiento.
- El sistema Educativo.
- La Red Juntos, orientada a las familias en extrema pobreza, con énfasis en sus niños, niñas y adolescentes.

Acciones Institucionales:

- ICBF: divulgación y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, promoción de los consejos o comités de política social, operación de los Centros Zonales.
- Ministerio de Educación: ampliación de acceso y la cobertura, mejoramiento de la calidad, fortalecimiento de la gestión escolar.
- Ministerio de la Protección Social: aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, prevención de la enfermedad y promoción de la salud de los niños, niñas y adolescentes, crecimiento y desarrollo infantil, nutrición, promoción y atención de la salud sexual y reproductiva, prevención y atención de enfermedades de transmisión sexual, prevención de la violencia, salud bucal, salud visual, salud auditiva, salud mental, salud ambiental.
- Registraduría Nacional: Registro Civil
- Varios organismos e instancias tienen a su cargo temas específicos, tales como prevención de la violencia y el maltrato intrafamiliar, atención de víctimas de maltrato y violencia sexual, atención de población desplazada, erradicación del trabajo infantil, protección de niños y niñas abandonados o sin hogar, atención de niños y niñas directamente afectados por el conflicto armado, atención de adolescentes con responsabilidades penales, entre otros.

Adicionalmente, la política nacional de infancia y adolescencia integra a los gobernadores y alcaldes como responsables de la política departamental y municipal de infancia y adolescencia y como coordinadores en el ámbito local de las acciones de todas las entidades.