

Rosaura Arrieta Flórez

EL FUTURO DEL PRESENTE

Análisis de las Políticas Públicas de Atención y Protección
a Niños y Adolescentes en Cartagena de Indias

EL FUTURO DEL PRESENTE

Análisis de las Políticas públicas de atención y protección
a niños y adolescentes en Cartagena de Indias

Rosaura Arrieta Flórez

Compiladora

CONTENIDO

Presentación	11
Introducción	13
Capítulo I. El futuro del presente, políticas públicas para la garantía de los derechos de los niños y adolescentes	17
Concepciones de la infancia en la historia	21
La atención a la infancia y adolescencia en Colombia: enfoques y evolución de la política pública	23
Bibliografía	29
Capítulo II. Políticas públicas y planeación territorial: el caso de Cartagena de Indias	31
Planeación, políticas públicas y participación	33
Los Planes de Desarrollo y sus implicaciones en el territorio	35
La visión del desarrollo territorial desde la planeación	38
El papel de la participación en la planeación del desarrollo territorial y las políticas públicas	40
Políticas públicas y participación: contexto en Cartagena de Indias	42
Bibliografía	46

Capítulo III. La política pública de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo del distrito de Cartagena de Indias 2008-2016	49
Introducción	50
Datos y método	50
Sistematización y Análisis de la información	52
Hallazgos	53
Reflexión	57
Bibliografía	59
Capítulo IV. Del derecho al hecho: balance y perspectivas de la política pública de infancia y adolescencia en Cartagena	63
Introducción	64
Datos y método	64
Contexto	69
Los desafíos de Cartagena con sus niños, niñas y adolescentes	81
Reflexiones	85
Bibliografía	87
Capítulo V. Derecho a la participación: reflexiones a partir del análisis de casos de tres escuelas en cartagena de indias	91
Introducción	92
Escuela y Participación	93
Contexto	96
Institución Educativa San Felipe Neri	96
Institución Educativa de Tierra Bomba	97
Institución Educativa Antonia Santos	99
Datos y método	100
Resultados	101
Reflexiones	110
Bibliografía	112

Capítulo VI. La huella imborrable: el caso de la educación inicial en Cartagena de Indias	115
Introducción	116
Datos y método	118
Marco de la política de atención a la primera infancia en Colombia	121
Estrategia de Cero a siempre	123
Centros de Desarrollo Infantil –CDI en la estrategia de Cero a siempre	124
La primera infancia en la política pública para la infancia y la adolescencia Cartagena “voces escuchadas, voces que deciden”	130
Gestión académica y administrativa de los Centros de Desarrollo Infantil en el Distrito de Cartagena, 2013 a 2015.	133
Gestión administrativa -cobertura	138
Gestión administrativa-articulación Entidades interinstitucional	142
Reflexiones	146
Recomendaciones	147
Bibliografía	148

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparativo Código del menor y Ley de infancia y adolescencia	26
Tabla 2. Políticas públicas de Cartagena de Indias 2008-2015	45
Tabla 3. Grado de inclusión en el componente diagnóstico de los Planes de Desarrollo	53
Tabla 4. Grado de inclusión en el componente estratégico de los Planes de Desarrollo	54
Tabla 5. Temáticas no abordadas por categorías de Derecho	55
Tabla 6. Indicadores del objetivo Todos vivos	65
Tabla 7. Indicadores de los objetivos Ninguno desnutrido y Todos saludables	66
Tabla 8. Indicadores de los Objetivos Ninguno sin familia y Todos con educación	67
Tabla 9. Indicadores por Objetivos	68
Tabla 10. Indicadores de población y vivienda en las localidades de Cartagena, 2013 y 2011	70

Tabla 11. Indicadores demográficos de Cartagena, 1985-2020	71
Tabla 12. Estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Cartagena	75
Tabla 13. Pobreza multidimensional en Cartagena y Colombia (áreas metropolitanas), 2013	78
Tabla 14. Cambio en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y componentes en Cartagena, 2008-2013	80
Tabla 15. Balance de las metas de la política pública Voces escuchadas, voces que deciden	83
Tabla 16. Evolución histórica de atención a la primera infancia en Colombia	122
Tabla 17. Modalidades de atención en Educación Inicial	124
Tabla 18. Población de 0 a 5 años atendida por modalidad	139
Tabla 19. Distribución de la atención en modalidad institucional y familiar por Operador	143

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Gobernabilidad y política pública	33
Ilustración 2. Diagrama representativo de lo ambiental desde un enfoque integrador de la trama humana y el componente natural	39
Ilustración 3. Pirámides poblacionales Cartagena 2000-2020	43
Ilustración 4. Matriz de relación de los objetivos de la política de infancia y adolescencia y las categorías de derechos de esta población.	51
Ilustración 5. Orden del desarrollo del taller	101
Ilustración 6. Fases de la propuesta metodológica	102

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Grado de coherencia planes de desarrollo 2008-2019	56
Gráfica 3. Conocimiento de los Derechos por Institución Educativa	103

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena, 2015	140
Mapa 2. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena y sus corregimientos, 2015	141

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Existencia	152
Anexo 2. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Desarrollo	153
Anexo 3. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Protección	154
Anexo 4. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Ciudadanía	155
Anexo 5. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo Distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”	156
Anexo 6. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”: Categoría: Desarrollo	157
Anexo 7. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”: Categoría: Protección	158
Anexo 8. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”: Categoría: Ciudadanía	159

Anexo 9. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”. Categoría: Existencia	160
Anexo 10. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”. Categoría: Desarrollo	161
Anexo 11. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”. Categoría: Protección	162
Anexo 12. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”. Categoría: Ciudadanía	163

PRESENTACIÓN

Pensar el futuro siempre ha sido un reto de gran importancia en el interés de prospectar escenarios posibles alrededor de una situación o un territorio. Hacerlo desde el conocimiento de un presente no siempre deseable implica dar alertas tempranas para tomar correctivos a tiempo o por el contrario persistir en las tendencias que acentúan las características que dibujan ese presente.

Ha sido un lugar común señalar que los niños y los adolescentes de un territorio constituyen el futuro de un territorio, ello no es ajeno a La Heroica Cartagena de Indias, espacio de innegables contrastes en su entramado social y donde se albergan miradas diversas e intencionalidades no siempre articuladas alrededor de la atención y la protección de sus niños y adolescentes.

El libro que hoy intenta acercarnos a la realidad de la infancia y la adolescencia en Cartagena de Indias lo hace a través de un análisis secuencial para mostrarnos que tan lejos o cerca estamos de los compromisos asumidos en la Convención Internacional de los derechos de la Infancia y el ser incluso firmantes de otros tantos compromisos derivados de la Cumbre Mundial de la Infancia. Pero el libro trasciende la realidad de las cifras de ese segmento poblacional para mostrarnos una mirada global alrededor de las políticas públicas aprovechando los desarrollos del Grupo de Investigación CTS- Universidad de Cartagena.

La compilación del presente libro, se caracteriza por la autoría múltiple de investigadores(as) del grupo Ciencia Tecnología y Sociedad-CTS de la Universidad de Cartagena. En seis capítulos hace un recorrido que inicia con una descripción sobre las concepciones de la infancia a lo largo de la historia y los enfoques que han caracterizado la atención a la infancia y adolescencia en Colombia. Igualmente, se abordan los aspectos de la planeación territorial y de las políticas públicas en la ciudad de Cartagena, aportándose información cuantitativa y hallazgos en la franja correspondiente a los años 2008-2016; con reflexiones que nos permiten tener una mirada sobre el hoy con perspectivas de escenarios de futuro.

Y no solo se hace necesario describir la realidad, se adentra el libro en plantear el pasar de las garantías formales a la real; en donde los niños, niñas y adolescentes de las escuelas de Cartagena buscan vivenciar su derecho a la participación en un intento por sembrar condiciones futuras que posibiliten transformación de realidades.

El libro cierra el recorrido con el abordaje de la educación inicial en Cartagena de Indias, y no podía ser de otra manera, pues la educación constituye la apuesta por el futuro desde un presente que se construye día a día en un sentir de valores, saberes, habilidades y aprendizaje de la convivencia para aprender a vivir juntos, en un territorio donde la justicia social todavía espera su cuarto de hora.

Muy seguramente, el texto nos brinda la posibilidad de tener datos actualizados, así como análisis de contextos pero sobre todo nos abre el camino a lograr uno de los objetivos fundamentales del enfoque CTS: la democratización real de los saberes y permitir que desde la academia se aborden y visibilicen los problemas del aquí y del ahora.

Edilbert Enrique Torregroza Fuentes
Líder Grupo de Investigación CTS – Universidad de Cartagena

INTRODUCCIÓN

En Colombia, con la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, se avanza significativamente en la construcción de una nueva noción de la infancia centrada en el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derechos; esta vez, diferente a la concepción histórica de seres indefensos, necesitados de caridad y compasión. En este contexto, se señala al Estado en corresponsabilidad con la sociedad y la familia como responsables de garantizar, proteger y restablecer los derechos impostergables de la infancia.

La Ley 1098 de 2006 define el compromiso de los gobiernos territoriales en la formulación e implementación de políticas públicas para la atención de niños, niñas y adolescentes, en adelante NNA, para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado frente a los derechos de la infancia y la adolescencia.

Estos avances normativos responden a la evidencia científica de que los primeros años de vida establecen la oportunidad para potenciar y desarrollar capacidades físicas, cognitivas, emocionales y comunicacionales en los niños; indispensables en el proceso de aprendizaje, comunicación y socialización. Las mismas se constituyen en la base sobre la cual se complejiza el desarrollo humano en edades posteriores. Por ende, la inversión de recursos y esfuerzos se convierte en la “estrategia efectiva para promover el desarrollo social, económico y cultural de la nación y contrarrestar los efectos negativos de la pobreza y la injusticia social” (Bellamy, 2001, p. 18).

Este libro compila los resultados de los diferentes trabajos de investigación realizados en los últimos cinco años por el grupo Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS- de la universidad de Cartagena, el cual soporta las líneas de investigación del Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno-IPREG- en torno al análisis y evaluación de la política pública de infancia y adolescencia en Cartagena de Indias.

Su publicación es posible gracias a los recursos de fortalecimiento de grupos de investigación de la Vicerrectoría de investigaciones de la Universidad de Cartagena otorgados según resolución 0737 de 2014.

El libro está estructurado de tal forma que en los primeros dos capítulos se presentan las correlaciones existentes entre la inversión pública en la infancia y los buenos resultados en salud y desarrollo de los países; así como también, los conceptos generales de políticas públicas y planeación territorial y la experiencia en Cartagena de Indias. El tercer y cuarto capítulo muestran los resultados obtenidos en el marco del convenio suscrito entre la Corporación CDA y la Universidad de Cartagena, con el fin de hacer seguimiento a la implementación de la política pública de infancia y adolescencia en el Distrito de Cartagena y analizar los principales retos de la ciudad frente a la garantía y protección de los derechos de sus niños.

Los resultados obtenidos en este convenio, generaron la necesidad de analizar con más detenimiento la garantía real del derecho a la participación de los niños en los diferentes espacios en que se desarrollan. Por esta razón, en el quinto capítulo se analiza la garantía de este derecho a partir de tres estudios de caso en igual número de instituciones educativas del Distrito. Este trabajo fue posible gracias a la participación de estudiantes en práctica del programa de trabajo social de la Universidad en el Ipreg, quienes durante un año y con el apoyo de la Defensoría del Pueblo acompañaron a tres instituciones educativas de la ciudad.

El sexto capítulo presenta los resultados de la investigación análisis de la educación inicial ofrecida en los Centros de Desarrollo Infantil-CDI (modalidad institucional) en el distrito de Cartagena y su incidencia en

la generación de capacidades y formación de sujetos de derecho a niños y niñas menores de 5 años. Investigación desarrollada durante el año 2015 en el marco de las prácticas profesionales de estudiantes de trabajo social en el Ipreg. El trabajo describe y analiza el estado actual de la garantía del derecho a la educación inicial para la primera infancia en las modalidades de Atención Institucional y Familiar en la ciudad en el periodo comprendido entre los años 2011 a 2015.

Para el grupo CTS de la Universidad de Cartagena esta compilación de los resultados de sus trabajos de investigación es un incentivo para continuar profundizando en la línea de políticas públicas y desarrollo humano y coadyuvar a la toma de decisiones de la administración distrital y otros actores interesados en el desarrollo integral de los niños y adolescentes de Cartagena.

CAPÍTULO I.

El futuro del presente, Políticas Públicas para la garantía de los derechos de los niños y adolescentes

Lina Luz Córdoba Girado¹
Rosaura Arrieta Flórez²

1 Trabajadora Social. Integrante del grupo de investigación CTS de la Universidad de Cartagena. linacordoba7@gmail.com

2 Magíster en Política Social. Docente Instituto de Políticas públicas, Regional y de Gobierno, Ipreg. Integrante del grupo de investigación CTS de la Universidad de Cartagena. ipreg2@unicartagena.edu.co

*“Fueron esos primeros años los que
determinaron de qué manera habría de
vivir los muchos años de mi larga vida”*

Nelson Mandela³

Los primeros años de vida de un individuo desde su nacimiento hasta los tres años de edad, son considerados por la biología, la neurociencia, las ciencias del comportamiento, la psicología del desarrollo, la educación y la economía el periodo más significativo y crucial para el desarrollo de un ser humano.

Al nacer, el niño tiene unos 100.000 millones de células en el cerebro. La mayor parte no están conectadas entre sí y no pueden funcionar por cuenta propia. Deben organizarse en forma de redes formadas por billones de conexiones y sinapsis que las unen. Estas conexiones constituyen milagros del cuerpo humano que dependen en parte de los genes y en parte de lo que ocurre durante los primeros años de vida. Gunston, 1992 (como se citó en Bellamy, 2001, p. 14)

En gran medida, lo que se experimenta, observa y conoce en los primeros años de existencia, unido a las relaciones humanas que los niños establecen con sus cuidadores; a la alimentación, a la atención en salud y también a la influencia de los estímulos del entorno; “impacta potencialmente en la organización de las redes de conexiones cerebrales responsables del desarrollo de la inteligencia, las emociones, el pensamiento simbólico, el lenguaje y la motricidad; capacidades imprescindibles para la interacción de los niños con los otros y el entorno”. (Bellamy, 2001, p. 15)

Estos procesos de aprendizaje y conocimiento temprano posibilitan experiencias posteriores más complejas y enriquecedoras, puesto que en el contacto con los otros y con el entorno, es que los niños aprenden a establecer vínculos afectivos con pares y adultos diferentes a los de

³ Tomado de *Nuestras promesas a los niños del mundo* en Bellamy (2001) estado mundial de la infancia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

su familia, a relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, partícipes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven, a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura y su territorio.(MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL,2014, p.35)

En consecuencia, son muchas las oportunidades sociales, económicas y culturales que se desarrollan en los primeros años de vida; no obstante, cuando esto no es posible, aumentan las posibilidades de que “los niños experimenten inseguridades, desconfianzas, temores, obstáculos para la socialización, la comunicación y el aprendizaje, repercutiendo en su vida adulta” Bellamy (2001, p. 24).

En este sentido Irwin, Sindique, et al (2007) afirman que: “la investigación actual muestra que muchos de las dificultades en la sociedad adulta como los problemas de salud mental, obesidad/crecimiento por debajo de lo normal, enfermedades del corazón, criminalidad, dificultades para desarrollar competencias en la literatura y la matemática; tienen sus raíces en la niñez temprana” (p.12). Por tanto, la atención, garantía y protección de los derechos de los niños además de ser una obligación política, es un imperativo moral y social para los Estados.

En Palabras de Bellamy (2001, p. 12) “los gobiernos deben reconocer que la inversión efectiva en los primeros años es la piedra angular del desarrollo humano y es central para el éxito de las sociedades”.

En este orden de ideas, Amartya Sen (2000) define el Desarrollo Humano como un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas, las cuales son: poder tener una larga y saludable vida, poder adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos

necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (p.30); en últimas, la ampliación de la libertad humana⁴.

Por tanto, parafraseando a Sen (1999), la inversión en la niñez debe considerarse como una parte del proceso general del desarrollo, lográndose una comprensión más plena del amplio alcance y de la importancia crítica de invertir en la infancia. Asimismo, sustenta que la inversión en la primera infancia es la inversión más poderosa que un país puede hacer para contribuir al desarrollo humano y progreso social, cultural, económico y político del mismo, cuyos retornos a futuro pueden ser muchas veces el tamaño de la inversión inicial. (p.3)

De igual forma, el análisis económico demuestra que la inversión en esta etapa de la vida tiene la mayor tasa de retorno social, gracias a su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de salud, educación, nutrición, habitabilidad y ejercicio de la ciudadanía, entre otras dimensiones. De esta manera, “toda inversión que se concentre en mejorar las condiciones de atención en los primeros años de vida, reduce las necesidades de gasto requeridas para garantizar el cumplimiento de los derechos en etapas posteriores de la vida” (Bellamy, 2001, p.13).

En consecuencia, si se mejoran las condiciones de atención en salud, educación, nutrición y habitabilidad de los niños en sus primeros años de vida, este progreso sistemático impacta profundamente en la reducción de la pobreza y la eliminación de desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales; y se constituye en la herramienta apropiada para corregir las limitaciones sociales, generando oportunidades y capacidades para el desarrollo humano.

“Si no hacemos esto, los niños llegan con un gran retraso a la escuela y sufren toda una vida de desventajas. Pero si lo hacemos, podemos marcar una extraordinaria diferencia en

⁴ Sen, Amartya (1999) conferencia Magistral “Romper el ciclo de la pobreza Invertir en la infancia” Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social, 14 de mayo de 1999.

su capacidad para participar plenamente en las economías del mañana como ciudadanos activos y productivos”

Keith Hansen⁵

En conclusión, la inversión en la primera infancia es imprescindible debido a que i) es un imperativo para los Estados según normativas internacionales en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ii) es un principio indispensable para los Estados de Derechos promover condiciones óptimas para desarrollo humano de las sociedades, iii) se convierte en la estrategia efectiva para romper el ciclo de la pobreza y eliminar la brechas de desigualdades sociales, iv) posee amplios efectos sobre el desempeño escolar y es determinante, tanto para el desarrollo humano como para el económico y v) previene problemáticas económicas y sociales.

Concepciones de la infancia en la historia

La noción de infancia que en la actualidad reconocemos, valoramos y percibimos desde el contexto de los Derechos Humanos ha experimentado una serie de transformaciones significativas influenciadas por las diferentes dinámicas sociales y culturales de las épocas, la evolución del pensamiento inclusivo y pedagógico, los movimientos a favor de la infancia, los cambios en las normativas internacionales, entre otros hechos cruciales.

Según Jaramillo (2007), entre los años 354-430 hasta el siglo IV se concebía al niño como dependiente e indefenso. Durante el siglo XV los niños eran considerados indignos desde el nacimiento mismo. A ello se le suma el hecho de que debían estar sometidos al cuidado de otra persona, naciendo la concepción de niño como propiedad. Para el siglo XVI ya la concepción de niño es de un ser humano incompleto, es decir, como aquella persona que no ha completado su camino hacia la adultez, predominando la visión de niños como adultos pequeños.

⁵ Vicepresidente de Desarrollo Humano del Grupo del Banco Mundial conferencia Magistral “Romper el ciclo de la pobreza Invertir en la infancia” Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social, 14 de mayo de 1999.

Entre los siglos XVI y XVII se produce un cambio en el modo de concebir a la niñez reconociéndole una condición innata de bondad e inocencia, la infancia era valorada como un periodo fértil en el cual podía proveérseles de todos aquellos elementos necesarios para un adecuado desarrollo.

Posteriormente, en el siglo XVIII, se le da la categoría de infante pero aún son considerados como seres primitivos, es decir, la niñez es el punto de partida para llegar a ser una persona adulta completa y acabada. A partir del siglo XX, gracias a los movimientos a favor de la infancia, las investigaciones realizadas y el desarrollo de la psicología evolutiva, se reconoce una nueva categoría: el niño como sujeto social de derecho. (P.101-111)

Sin embargo, es a partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, a la cual se suscribió Colombia⁶, cuando se reconoce a los niños como sujetos de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esta nueva concepción implica reconocer obligaciones del Estado en cuanto a su garantía, protección, promoción y restablecimiento de sus derechos.

Según la UNICEF (2006) este gran avance centra como principios fundamentales la *participación*, es decir que como personas y sujetos de derecho, los niños pueden y deben expresar sus opiniones en los temas que los afecten. Sus opiniones deben ser escuchadas y tomadas en cuenta para la agenda política, económica o educativa de un país. De esta manera se crea un nuevo tipo de relación entre los niños y quienes toman las decisiones por parte del Estado y la Sociedad Civil.

6 Algunos de los tratados y convenios son: Convenio de Ginebra IV, artículos 14, 17, 23, 24, 38, 50 y 94, Protocolo I adicional de Ginebra, artículos 8, 76, 77 y 78. Convención Interamericana sobre conflicto de leyes en materia de adopción de menores. Promulgación mediante Decreto 971 de 1994. Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias, hecha en Montevideo. Ley 449 de 1998. Acuerdo sobre asistencia a la niñez entre la República de Colombia y la República de Chile. Ley 468 de 1998. Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños. Ley 765 de 2002. Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados”.

Paralelamente los gobiernos deben garantizar la *supervivencia y el desarrollo* de todos los niños, asegurando un desarrollo armónico en el aspecto físico, espiritual, psicológico, moral y social, considerando sus aptitudes y talentos. Y, todas las medidas, acciones, decisiones deben responder al *interés superior del niño* valorando aquellas que les ofrezcan el máximo bienestar y promuevan la *no Discriminación*. (pág. 11-13)

La atención a la infancia y adolescencia en Colombia: enfoques y evolución de la política pública

Es importante reconocer que la adopción de la política pública dirigida a atender a los niños y adolescentes en Colombia ha sido resultado de procesos de movilización social, de los cambios normativos de orden nacional e internacional y a los propios aprendizajes derivados de la experiencia de diferentes sectores estatales. A continuación se presenta una breve revisión de los hechos y procesos más relevantes que fueron posibilitadores de la legislación Colombiana a favor de la infancia y adolescencia.

En Colombia, a principios del siglo XX la atención a los niños y adolescentes, concebidos como “menores” para significar su “minusvalía, dependencia o incapacidad” (Linares y Quijano, 2005) estuvo estrictamente ligada a la asistencia, cuidado, protección de los “menores en situación de irregularidad” esta última, entendida como los problemas de menores pobres, abandonados o con conductas desviadas, a quienes se debe internar en instituciones.

Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con el objetivo principal de cuidar y asistir a los niños y la vez procurar el bienestar de la familia. En 1989 se avanzaba en la definición de una legislación especializada para personas menores de 18 años, la cual parte del derecho privado y de familia. Esta legislación conocida como Código del Menor (decreto 2737 de 1989) en la que se reconoció que los menores -como eran nombrados en esa época en América Latina- que se encontraban en situaciones irregulares (como el abandono) debían ser acogidos en programas organizados por el Estado para su protección. (UNICEF, 2007, pág. 7)

Este código regulaba la protección, el cuidado y a la asistencia al “menor irregular” y tuvo por objeto: i) Consagrar los derechos fundamentales del menor, ii) Determinar los principios rectores que orientan las normas de protección al menor, tanto para prevenir situaciones irregulares como para corregirlas, iii) Definir las situaciones irregulares bajo las cuales pueda encontrarse el menor; origen, características y consecuencias de cada una de tales situaciones, iv) Determinar las medidas que deben adoptarse con el fin de proteger al menor que se encuentre en situación irregular, V) Señalar la competencia y los procedimientos para garantizar los derechos del menor, Vi) Establecer y reestructurar los servicios encargados de proteger al menor que se encuentre en situación irregular, sin perjuicio de las normas orgánicas y de funcionamiento que regulen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Código del menor, 1989, pág. 1)

Otro hito en la garantía de los Derechos de los niños fue la adopción de la Convención Sobre los Derechos del Niño el 20 de noviembre de 1989, ratificada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25 y con vigencia desde el 2 de septiembre de 1990. Con la Convención, se genera consenso mundial en torno al reconocimiento de los NNA como titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Además la Convención se constituye en un modelo para la salud, la supervivencia y el progreso de toda la sociedad humana.

Según UNICEF (2006) el año de 1991 marca un hito especial para la defensa y garantía de los derechos humanos de los niños en Colombia; se promulga la Constitución Política en la que se define un nuevo ordenamiento político y jurídico a partir del reconocimiento de la nación colombiana como un Estado Social de Derecho, y se sanciona la Ley 12 de 1991 mediante la cual se incorpora en la legislación interna la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Naciones Unidas, que establece la forma en la que deben ser tratados y atendidos todos los niños del mundo en los diferentes ámbitos de su vida, a partir su reconocimiento como sujetos de derechos.(Pág. 6).

La Constitución de 1991 señaló la importancia del compromiso Estatal con la infancia y la adolescencia, el artículo 44, hace referencia directa a los derechos fundamentales de esta población y el rol de la familia, el Estado y la sociedad, con el fin de garantizar su desarrollo integral.

Desde el año 2002, un grupo de entidades del gobierno, del Ministerio Público, del Sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, se unieron con el propósito de construir de manera conjunta, un proyecto de ley integral para la infancia y la adolescencia en Colombia que permitiera actualizar el Código del Menor vigente desde 1989, y poner a tono la legislación sobre niñez en el país con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales de derechos humanos y los mandatos de la Constitución Política de 1991. Con este fin, dichas entidades se reunieron en la Alianza por la niñez colombiana; y en conjunto con un grupo de legisladores, establecieron un espacio de trabajo permanente que buscaba conciliar las diversas iniciativas que cursaban en el Congreso de la República relacionadas con la reforma total o parcial del Código del Menor.

Como resultado de este trabajo conjunto, se formuló y radicó en el año 2004 el proyecto de ley 032, el cual propone el reconocimiento del interés superior de los niños y las niñas, la titularidad y prevalencia de sus derechos. (Bocanegra, 2008, pág. 86)

A pesar de los diversos esfuerzos emprendidos durante más de 15 años por entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, esta reforma sólo se logra llevar a cabo en noviembre de 2006 con la aprobación del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006. Y es de esta manera que se deroga el Decreto 2737 de 1989 que establecía el Código del Menor.

La ley de Infancia y Adolescencia recoge la doctrina de la protección integral a partir de cuatro imperativos con relación a los niños: el reconocimiento de la titularidad, la garantía y el cumplimiento de sus derechos, la prevención de su amenaza y vulneración y su pleno restablecimiento cuando han sido vulnerados. Y en materia de gestión

afirma que la protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que con esta finalidad se ejecuten tanto en el ámbito nacional como territorial.

El reconocimiento de los niños como sujetos jurídicos especiales contemplado en la ley 1098 implica generar esfuerzos adicionales por parte de los Estados en materia jurídica, política y administrativa para asegurarles la garantía, la protección y ejercicio de sus derechos.

A continuación se presenta de forma sintética los cambios sustanciales introducidos por la Ley de infancia y adolescencia.

Tabla 1. Comparativo Código del menor y Ley de infancia y adolescencia

	Código del Menor	Ley de Infancia y Adolescencia
Teorías, conceptos y fundamentación	<p>“Situación irregular” Surge al mundo jurídico con las primeras legislaciones sobre menores en 1920 para regular los problemas de menores pobres, abandonados o con conductas desviadas, a quienes se debe internar en instituciones.</p> <p>Esta teoría reconoce la existencia de problemáticas sociales y no de derechos, es decir que se sustenta en el reconocimiento de situaciones llamadas irregulares o de problemas en los que los menores se ven involucrados. Esta perspectiva protege al menor con problemas.</p>	<p>“Protección integral” Surge al mundo jurídico en 1989 como resultado de un consenso universal que reconoce a los niños como personas autónomas con derechos y responsabilidades.</p> <p>Reconoce la titularidad de los derechos humanos de niños. Se soporta en el reconocimiento de derechos que deben ser protegidos y garantizados de manera integral. Protege a todos los niños en especial a quienes les han sido vulnerados sus derechos.</p>

Concepto de Niños, Niñas y Adolescente-NNA	Denomina a la población por debajo de 18 años con el término <i>menores</i> , para significar que son dependientes de los padres o del Estado. Esto implica que se deben proteger cuando son objeto de violencia, de explotación, de abandono o de pobreza, y para significar su minusvalía, dependencia o incapacidad.	Proscribe el término menor para dar paso al concepto de <i>niño</i> como <i>persona autónoma e independiente a quien se debe proteger de manera integral</i> mediante la garantía de todos y cada uno de sus derechos, reconocidos en los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos generales y específicos.
---	---	---

Sanción judicial en caso de delitos	Cuando presentan conductas desviadas como la delincuencia y además son pobres o abandonados, deben ser institucionalizados para protegerlos, ya que son calificados como <i>inimputables</i> , aun cuando el proceso que los juzga por comisión de delitos no es penal sino <i>tutorial</i> por lo que está ausente el debido proceso y quedan al arbitrio y discrecionalidad de autoridades judiciales y administrativas. Confunde la delincuencia con la pobreza, es decir se los priva de libertad <i>o interna</i> lo que está ausente el debido proceso y quedan al arbitrio y discrecionalidad de autoridades judiciales y administrativas.	Cuando son <i>responsables</i> de cometer delitos consagrados en las leyes penales deben ser investigados y juzgados por autoridades judiciales competentes para garantizar el ejercicio de su derecho a un <i>debido proceso</i> , y deben ser reprochados de acuerdo con su grado de desarrollo. La <i>privación de libertad</i> , es una medida excepcional que sólo se aplica de acuerdo con criterios objetivos para sancionar al niño o niña por la gravedad de un hecho cometido.
--	---	--

Dispositivos de políticas sociales	No contiene dispositivos de políticas sociales o de prevención, solo contiene medidas para atender los problemas que se dan.	Dispone la obligación de generar políticas sociales básicas para garantizar los derechos de los niños, prevenir su amenaza o vulneración y de políticas públicas nacionales, regionales y locales que garanticen la inversión social de los recursos del Estado.
Responsabilidad de la protección	La responsabilidad de los menores es subsidiaria: primero la familia y si esta no responde pasan al Estado.	La responsabilidad de la protección de los niños es solidaria, conjunta y simultánea: "La familia la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos". Art. 44 Constitución Política de Colombia.
Titularidad de derechos	Los derechos de los menores están integrados y diluidos en los de los padres o los de la familia, no son personas autónomas sino dependientes	Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Son personas autónomas, titulares de derechos generales y específicos que prevalecen.

Fuente: autoras, 2017 con base a Linares y Quijano, 2005.

Para la UNICEF (2006, pág. 10) los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, demandan que familia, sociedad y Estado avancen en la comprensión de la propuesta que sugiere esta ley: dar el salto cualitativo de reconocerles como titulares de derechos no solamente en los textos legales internacionales y nacionales, sino que dicho reconocimiento sea real, en su cotidianidad y en todos los ámbitos en los que adelantan sus procesos de desarrollo y en los cuales deben ser protagonistas directos; sólo así pueden ejercer los títulos que tienen reconocidos en lo formal (legal). Y en ese orden de ideas, el abordaje obligatorio de la niñez y la adolescencia es desde los derechos humanos, desde el derecho constitucional (mecanismos constitucionales de protección de sus derechos humanos), desde las políticas públicas sociales y fiscales y ya no desde sus necesidades o de situaciones irregulares.

BIBLIOGRAFÍA

- Bellamy, C. (2001). *Estado mundial de la infancia*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Nueva York, USA.
- Bocanegra, Henry, 2008. Ley 1098 de 2006 código de la infancia y la adolescencia: fetiche o posibilidad jurídica. *Revista republicana*, No. 4-5. Pag. 85-92
- Berlinski, S y Schady, N (2015). *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaramillo, L. (2007). Concepción de infancia. *Revistaj del Instituto de Estudios Superiores en Educación*. (8) 108-123. Universidad del Norte.
- Irwin, L., Siddiqi, A. y Hertzman, C. (2007). *Early Child Development, a Powerful Equalizer*. Final Report for the World Health Organization's Commission on the Social Determinants of Health.

Morales, L. (2015). Investigación en psicología: Conceptualizaciones de la niñez y su relación con asentimiento, autonomía y derechos humanos. *VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación Décimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.

Sen, A. (1999). Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo. Conferencia magistral en *Romper el ciclo de la pobreza Invertir en la infancia*. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible División de Desarrollo Social, 14 de mayo.

Linares Cantillo, Beatriz, QUIJANO, Pedro. *Nueva Ley de la Infancia y la Adolescencia en Colombia*, Bogotá, OIM, Alianza por la niñez, Bogotá, 2005

Ministerio de Educación Nacional –MEN, (2012). Desarrollo integral en la primera infancia. Modalidades de atención. Comisión intersectorial para la atención de la primera infancia “de cero a siempre”. Bogotá –Colombia.

Ministerio de Educación Nacional – MEN, (2014). Documento n° 20, sentido de la educación inicial. Bogotá, panamericana formas e impresiones s.a.

UNICEF, (2006). Convención de los derechos de los niños. Comité Español. Madrid-España.

UNICEF, (2007). Ley de infancia y adolescencia, versión comentada. Bogotá, D.C., Colombia.

CAPÍTULO II.

Políticas Públicas y Planeación Territorial: El Caso de Cartagena de Indias

Edilbert Torregroza Fuentes⁷
Julio Amézquita López⁸

7 Director grupo de investigación CTS Universidad de Cartagena. Master en Conservación y Gestión del Medio Natural. Doctor en Investigación en la Enseñanza y el Aprendizaje de las Ciencias Experimentales, Sociales y Matemáticas. Docente de la Universidad de Cartagena. etorregrozaf@unicartagena.edu.co

8 Director Instituto de Políticas Públicas Universidad de Cartagena. Integrante del grupo de investigación CTS. Candidato a doctor en ordenamiento del territorio. Ipreg1@unicartagena.edu.co

Diversos autores han conceptualizado alrededor del análisis de las políticas públicas. Heclo y Wildavsky (1974) plantean que una política pública es una *acción gubernamental* dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. En esta misma línea Thoenig (1986) define las políticas públicas como la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Por su parte Roth (1999) plantea que una política pública es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación que se percibe como problemática.

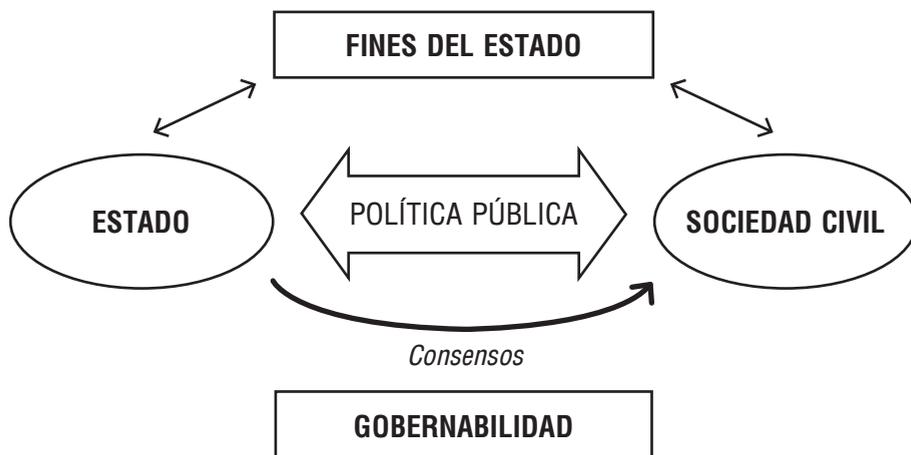
En un sentido amplio puede entenderse por política pública todo aquello que un gobierno decide hacer o no hacer para modificar una situación problemática y responder a las demandas de la sociedad. Lo anterior constituye a las políticas públicas en un instrumento que coadyuva a generar condiciones de gobernabilidad en los territorios en la medida en que acerquen los fines del Estado a las demandas de la sociedad; es decir, que relacione la sociedad política con la sociedad civil.

Según Camou (2001) la gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Por tanto, la política pública se puede entender como un instrumento que regula la relación estado-sociedad en dos sentidos: el primero porque convoca consensos alrededor de la satisfacción de las necesidades y demandas de la sociedad, y por tanto, garantiza la adhesión ciudadana a los postulados de la política; el segundo, en la medida en que la política pública tiene la capacidad de vincular a la ciudadanía en la formulación, implementación y seguimiento y evaluación de la política pública a partir de la concreción de espacios de participación.

Esta vinculación se concreta en la actualidad mediante los mecanismos de participación garantizados como derechos constitucionales. La participación ciudadana es deseable en todo el proceso de análisis de políticas públicas (desde la formulación hasta la evaluación durante y ex post) en la medida en que abre a la posibilidad de explorar alternativas

innovadoras, que permitan generar valor público eficientemente. La ilustración 1 representa esta relación entre política pública, participación ciudadana y gobernabilidad explicadas anteriormente.

Ilustración 1. Gobernabilidad y política pública



Fuente: Los autores con base en Camou (2001)

Por tanto, la participación de la sociedad civil en el proceso de análisis de políticas públicas implica la existencia de consensos alrededor de los fines del Estado y la forma de alcanzarlos. De modo genérico puede afirmarse que la misión de toda política pública es generar valor público (Moore: 1998). Esto es generar un valor agregado para la ciudadanía o un sector de la misma resolviendo adecuadamente los problemas relevantes de un territorio.

Con el fin de que una política pública cumpla con su propósito último (la generación de valor público) es necesaria la participación activa y proactiva de todos los actores en el diseño, implementación y evaluación de la misma.

Planeación, políticas públicas y participación

El proceso de planeación territorial en Colombia está consagrado en el capítulo 2 artículos 339 a 344 de la Constitución Política de Colombia. El artículo 339 establece que:

“los programas de gobierno convertidos en políticas públicas estarán contenidos en un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, y por un plan de inversiones que contendrá los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

Por su parte, en el orden territorial, se formularán, aprobarán y ejecutarán planes de desarrollo que deben estar alineados con el plan de desarrollo nacional. Es importante resaltar que en ambos ámbitos (nacional y territorial) para la elaboración de los planes de inversión, es necesario mantener actualizado un banco de programas y proyectos.

La Ley 152 de 1994 conocida como Ley Orgánica de la Planeación reglamenta este mandato constitucional y regula el Sistema Nacional de Planeación creado en la constitución de 1991. Para lo anterior distingue entre las autoridades y las instancias de planeación, incluyendo en las primeras al Presidente de la República, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONPES social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los demás ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional.

A nivel territorial las autoridades de planeación están compuestas por el alcalde o el gobernador, los consejos de gobierno (departamentales o municipales), las secretarías u oficinas de planeación y las demás entidades gubernamentales especializadas en su respectivo ámbito funcional.

Por su parte, las instancias de planeación son el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación a nivel nacional, y las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas, y los consejos de planeación departamental,

municipal, distrital en el nivel territorial. Estas autoridades e instancias constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

La creación del Sistema Nacional de Planeación refleja la prioridad que otorga la constitución de 1991 a la descentralización y la participación como dinamizadores del cambio social. En consecuencia, los Consejos territoriales de planeación -por su carácter consultivo- se convierten en un espacio amplio de discusión de los planes de desarrollo, tanto en su etapa de formulación como en la de implementación y evaluación.

Los Planes de Desarrollo y sus implicaciones en el territorio

El Plan de desarrollo es un instrumento de planificación en énfasis en los aspectos sociales y económicos en los territorios. El surgimiento de los Planes de desarrollo tal como lo comprendemos en este momento debemos situarlo unido a la promulgación de la Constitución Política de 1991 por la cual todos los municipios de Colombia, independientemente de su tamaño poblacional, deben formular planes de desarrollo. El Plan de desarrollo es por tanto una herramienta de planeación estratégica de corto plazo.

A nivel nacional debe presentarse igualmente un Plan de cobertura para todo el territorio nacional orientando la labor del gobierno, para el actual mandado (2014-2018) la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón presentó su Plan Nacional de Desarrollo (PND) denominado “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015) que al convertirse en norma es el instrumento formal y legal por medio del cual el gobierno se traza los objetivos que va a desarrollar durante su período de mandato, entre ellos lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y mayor prosperidad para toda la población.

Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo actual presenta un capítulo específico denominado “*Estrategias Regionales: Ejes Articuladores del Desarrollo y Prioridades para la Gestión Territorial*” en donde se establecen lineamientos de carácter regional destacando para la región Caribe un aparte titulado *Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema*; con diagnóstico, estrategias y metas orientadas a esta zona del país.

Se debe señalar que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. En ese sentido, se constituye en el organismo que estudia y aprueba los documentos sobre el desarrollo de políticas generales que orientan el ámbito social y económico del país.

Los miembros del Conpes están establecidos mediante el Decreto 2148 de 2009 permanentes, no permanentes, invitados y otros asistentes. El Conpes y el Conpes Social actúan bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

De cualquier forma, además de las políticas de planeación del orden nacional, también se presentan otros lineamientos de orden regional y departamental que define la hoja de ruta de la visión del desarrollo local, entre estos otros lineamientos se encuentran las políticas públicas, los Plantes de Ordenamiento Territorial (POT), Los Planes de Ordenamientos de Cuencas, entre otros.

Sin lugar a dudas, el tema de la planeación y el ordenamiento territorial, en sus diversos niveles o escalas, constituye un interés permanente para los tomadores de decisiones, los académicos, los empresarios y la ciudadanía en general. Esos procesos de planeación y ordenamiento se han venido caracterizando por ser muy desarticulados y excesivamente sectoriales muy a pesar de la gran importancia que tiene el ordenamiento territorial para el presente y el futuro de municipios, distritos, departamentos y cuencas.

Históricamente los esfuerzos normativos en esta materia, derivados de la Constitución de 1991, se remontan la expedición de la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que en su capítulo X, artículo

41, señala que los municipios contarán con un plan de ordenamiento territorial y corresponde a la Nación y a los departamentos brindar las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de dichos planes.

Posteriormente surge la ya mencionada Ley 388 de 1997, correspondiente a la Ley de Desarrollo Territorial, por la cual se establecen los Planes de Ordenamiento Territoriales (POT) a escala municipal, para definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo urbano y rural; el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación así como la definición de los programas y proyectos que permitan concretar estos propósitos (DNP, 2013).

Un Plan de Ordenamiento Territorial en Colombia se concibe como “un documento elaborado por la Administración Municipal y aprobado por el Concejo de la localidad, el cual determina los usos, alturas, destinación, reservas y aprovechamiento de su propio territorio” (SDP, 2009) En ese sentido el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) opera como un instrumento básico que establece objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico espacial del territorio y la utilización del suelo.

El POT busca generar y disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

La Ley 388 de 1997 estableció la obligatoriedad de formular Planes de Ordenamiento Territorial para todos los municipios en Colombia con el objetivo de “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”, tal orientación derivó del artículo 41 de la Ley 152 de 1994.

Ahora bien, desde el punto de vista temporal el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) acorde con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 se definió

como una herramienta de planeación físico territorial de largo plazo con vigencia de tres (3) periodos constitucionales; erigiéndose como uno de los procesos de planeación estratégica local de gran significancia para el desarrollo físico- territorial de un municipio. En síntesis, podemos señalar que en Colombia el Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación que regula la utilización del territorio, orienta su posible transformación y la ocupación.

Más recientemente y para el caso de los departamentos del país la Constitución Política otorga funciones a estas instancias, al amparo de los artículos 298 y 300 para la planificación territorial. Esa intención de articulación se ve reflejada mediante la expedición de la Ley 1454 del 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, que en sus artículos 27 y 29, establece las distintas competencias en cuanto a ordenamiento territorial por parte de la Nación, el Departamento, los Distritos Especiales, los municipios e incluso para las denominadas áreas Metropolitanas.

La LOOT reafirma el concepto y la finalidad del ordenamiento territorial. En su artículo 2 señala que el Ordenamiento territorial se erige como un instrumento de planificación y gestión del territorio para facilitar el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La visión del desarrollo territorial desde la planeación

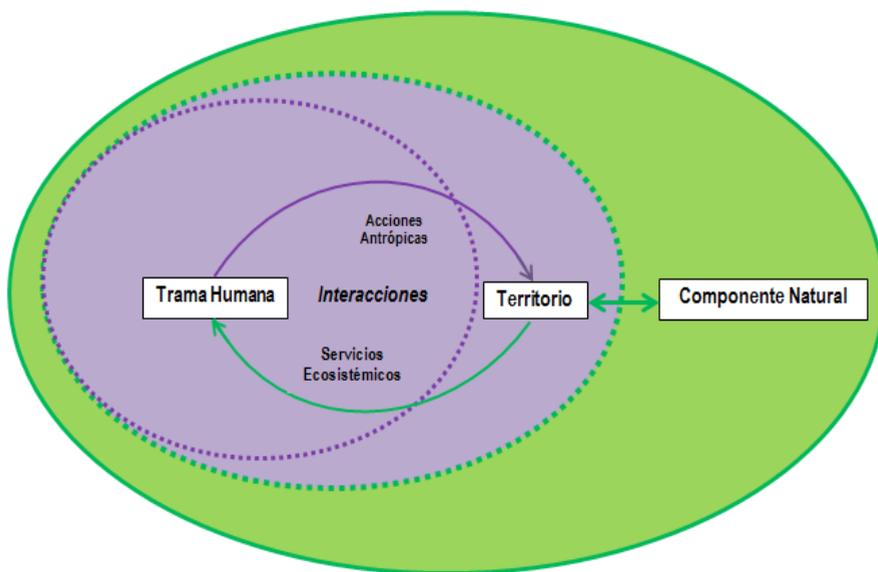
Hablar del desarrollo territorial pasa inexorablemente por comprender lo que entendemos por territorio y cuáles son las dinámicas más convenientes que se fomentan en el mismo. Esta complejidad está unida al concepto que se tenga sobre “desarrollo”, término que a finales del pasado siglo XX se encontró muy atado al punto de vista ofrecido desde la economía; hasta el punto de asimilarse “desarrollo” con “desarrollo económico” y por tanto unido a indicadores de crecimiento de la productividad (Parra, 2003).

Las visiones sobre desarrollo han venido cambiando e incorporando elementos desde lo social e igualmente articulándose con los aspectos concretos del componente natural donde los habitantes realizan su cotidianidad. Estas aproximaciones encuentran en la transdisciplina escenarios muchísimo más cómodos para que se comprenda la complejidad del territorio y sus procesos.

En ese sentido, el desarrollo territorial implicaría procesos de la trama humana y el componente natural con dinámicas e interrelaciones que se potencian tanto desde lo social y lo biofísico. Concibiendo el territorio como una construcción social, donde tienen injerencia aspectos culturales, sociales y ambientales.

En ese orden de ideas, desde nuestra perspectiva el territorio se comprende como una construcción social, en el cual se manifiestan las actividades de los seres humanos sobre el medio natural, implicando por supuesto sus interacciones mutuas. Ver figura 1. (Torregrosa, 2015).

Ilustración 2. Diagrama representativo de lo ambiental desde un enfoque integrador de la trama humana y el componente natural



Fuente: Los autores, 2016

Por lo tanto, el territorio no es solo un espacio geográfico, ya que implica igualmente identidad cultural, histórica regional y todas las dinámicas propias del entramado humano. Desde esta mirada con la cual nos acercamos a lo que entendemos por territorio, se percibe que el tipo de interacción que se presenta entre los seres humanos resulta determinante para las relaciones que establece esta trama con el componente natural.

Derivado de esta comprensión la gestión integral del territorio se concibe participativa, holística e investigativa, transdisciplinar y socialmente inclusiva. En ella el objetivo de una vida digna y de justicia social no es contrario o excluyente con la tarea de asegurar un ambiente integralmente sano.

La gestión integral del territorio es participativa en la medida que involucre a todos los actores sociales con mecanismos reales de acceso a la información e incidencia en la toma de decisiones. Es holística e investigativa al abordarse el conocimiento del territorio a diferentes escalas y niveles, a la vez que considera la resolución de las problemáticas derivadas de la relación entre sociedad y su entorno natural implica consistentes procesos investigativos. La gestión integral, por tanto, exige una mirada transdisciplinar que acepta la complejidad, la multiplicidad de perspectivas el dialogo de saberes.

El papel de la participación en la planeación del desarrollo territorial y las políticas públicas

Inicialmente conviene acercarnos a lo que entendemos por participación. En ese sentido el término participación según el diccionario de la Real Academia Española proviene del latín *participatio* que básicamente se refiere a “tomar parte en algo”. La participación también se asocia el hecho de lograr integración e inclusión en una determinada acción o en un determinado proceso.

De la misma manera, se ha venido señalando que la participación aumenta los sentimientos de control sobre el ambiente que vivencian los habitantes del territorio (Florin y Wandersman, 1988) y ayuda a las

personas a desarrollar planes que armonizan mejor con sus necesidades y valores. En cualquier caso, la participación-sobre todo en el ámbito de la construcción de planes de interés ciudadano- se nos muestra como un proceso colectivo que relaciona a las personas con un proyecto común. Se comparten objetivos, recursos, herramientas, estrategias, se sustenta en la solidaridad. La participación no se considera como una dinámica espontánea ni se centra en intereses particulares, se requiere propiciarla desde todas las instancias que sean necesarias.

Ahora bien, la participación como proceso social implica el desarrollo de ciertas habilidades tales como: empoderamiento, pensamiento crítico, sentimiento de autoeficacia y desarrollo de identidad, entre otras características (Terry, 2001; Thomas, 2000; Zimmerman & Rappaport, 1998). Lo anterior, nos lleva a considerar que la participación implica necesariamente el desarrollo de esas habilidades anteriormente mencionadas.

Conviene tener claro que el empoderamiento se refiere al proceso en el cual se desarrolla en los individuos y las comunidades una confianza en sus propias capacidades y acciones para impulsar cambios positivos con relación a las situaciones en que viven. Mientras que la autoeficacia es el conjunto de creencias en las propias capacidades para organizar y ejecutar las acciones requeridas para producir determinados logros o resultados (Bandura, 1997).

La constitución de Colombia de 1991, aporta elementos importantes para impulsar la participación ciudadana como un derecho legítimo de todo ciudadano para intervenir en la gestión pública o en la toma de decisiones del gobierno, impulsando así el desarrollo local y la democracia participativa. Con la participación ciudadana, los habitantes del territorio nacional se pueden involucrar de manera directa en acciones públicas generando una comunicación entre ciudadano y Estado.

En síntesis, la planeación del territorio requiere un fuerte componente de participación de los habitantes para que al “tomar parte” se integren tanto al proceso de planeación como de ejecución de acciones que

deriven de esa planeación. La gestión del territorio, de igual manera, requiere de la participación en los procesos de control de las acciones, así como en la fase de evaluación de las mismas para poder dar inicio a la retroalimentación para el reforzamiento o la rectificación de esas acciones.

Políticas públicas y participación: contexto en Cartagena de Indias

Según proyecciones de población del DANE para el año 2015 Cartagena contaba con 1.001.755 de habitantes de los cuales el 96% reside en el área urbana y el 4% en el área rural. El 39% de la población se asienta en la Localidad Histórica y del Caribe Norte. De igual forma, esta localidad cuenta con el mayor número de barrios (aproximadamente el 41%). Por su parte, las dos restantes localidades, Industrial de la Bahía y de la Virgen y Turística, le siguen en importancia poblacional con 31 y 30%, respectivamente.

La estructura y dinámica poblacional en Cartagena ha sido descrita por varios autores⁹ a partir de tres grandes tendencias: una fuerte expansión demográfica, la maduración relativa de la población y una reducción de la tasa de dependencia global (Arrieta, 2014).

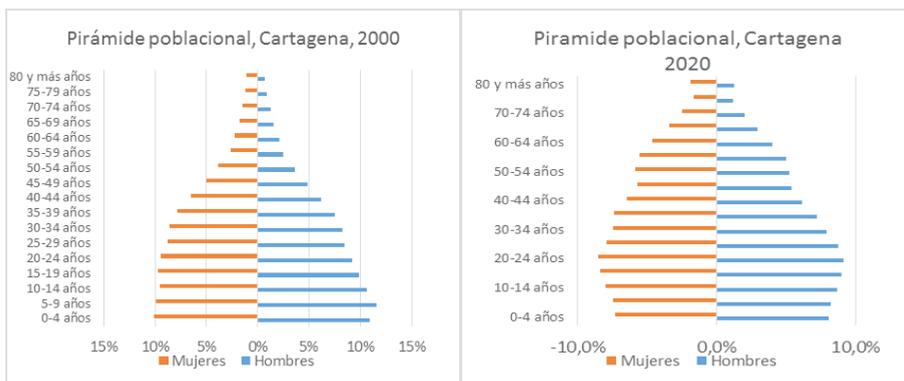
Una forma de analizar estas dinámicas es a través de la evolución de las pirámides poblacionales de Cartagena. En éstas se evidencia el tránsito de una población joven a adulta -maduración relativa de la población- que se refleja en el angostamiento de la base de la pirámide entre los años 2000 y 2020¹⁰.

Según Acosta (2012) Cartagena además de ser uno de los centros urbanos con mayor crecimiento poblacional, se ha convertido en el principal puerto de la Costa Caribe colombiana. No menos importante es el papel que la ciudad tiene dentro del departamento de Bolívar: concentra un sustancial porcentaje del turismo, aporta casi la totalidad de su producción industrial, es su única terminal portuaria y una de

⁹ Entre ellos Espinosa (2013), Arrieta (2014).

¹⁰ Para el año 2020 se utilizan las proyecciones poblacionales del Dane.

Ilustración 3. Pirámides poblacionales Cartagena 2000-2020



Fuente: Autoras con base en Censo y proyecciones poblacionales. Dane

los principales de Colombia y, aunque sólo representa el 2,2% de su extensión geográfica, concentra el 48% de su población.

No obstante este dinamismo económico, las estadísticas de pobreza y calidad de vida del DANE para 2015 no son positivas. Cartagena fue la segunda ciudad entre las 13 principales de Colombia con mayor incidencia de pobreza monetaria (26.2%) y pobreza extrema (4.2%) después de Cúcuta. De igual forma, en comparación con el periodo 2002-2005, Cartagena es la única, cuando se compara con las cinco de las principales ciudades, cuyo coeficiente de Gini aumentó entre 2008 y 2011 (Acosta 2011).

El contraste entre la dinámica económica y los resultados sociales en la ciudad imponen un reto a la administración distrital en dos sentidos: primero, la necesidad de garantizar espacios dentro de la economía local a la población joven que ofrece su mano de obra en el mercado o busca oportunidades para cualificarse; y segundo, la puesta en marcha de estrategias encaminadas a generar oportunidades y reducir los determinantes de la desigualdad social en la ciudad.

En este sentido, la garantía de los derechos y la generación de capacidades a los más jóvenes de la ciudad se convierten en una estrategia determinante para cambiar las estructuras sociales que naturalizan la inequidad y la exclusión.

Una forma de evaluar los logros y desafíos de Cartagena en este sentido es a partir del análisis de los mínimos del desarrollo humano, más específicamente de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vigentes hasta 2015.

Según Espinosa (2015) el cumplimiento de las metas de los ODM no indica avances en Cartagena en la medida en que el cumplimiento de los indicadores de meta no alcanza el 35% para el año 2015. Los mayores logros de la ciudad se observan en el ODM 1 en donde la pobreza general y extremas (ambas medidas por ingresos) y la tasa de desempleo se ubican, por primera vez, por debajo del umbral señalado.

De igual forma, al analizar las metas de ODM relacionadas con la población menor de cinco años, se encontró que de los ocho indicadores propuestos se cumplen los relacionados con el bajo peso al nacer, la mortalidad en menores de un año y el porcentaje de atención institucional del parto. Otras metas relacionadas con las coberturas de vacunación (que reducen los riesgos de enfermarse), el porcentaje de nacidos vivos cuyas madres se realizaron controles prenatales y la mortalidad en menores de cinco años no se alcanzan.

Este panorama refleja la necesidad de que en Cartagena se avance en la garantía de derechos y la generación de capacidades a los más jóvenes, con el fin de romper los círculos de pobreza e inequidad existentes, y homogenizar los buenos resultados económicos con los sociales.

Un panorama general que da luces sobre los desafíos que tiene la ciudad para garantizar los derechos de sus ciudadanos y cambiar las estructuras sociales que naturalizan la inequidad y la exclusión lo presenta Espinosa (2015) en el documento desarrollo humano y desigualdades en Cartagena de Indias. Según el autor el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no indica avances en Cartagena en la medida en que el cumplimiento de los indicadores de meta no alcanza el 35% para el año 2015.

Frente a este panorama, en el marco de la Constitución de 1991 y como consecuencia de la presión de diferentes grupos de interés de la ciudad,

se formularon durante los años 2008 a 2014 ocho políticas públicas para Cartagena; seis dirigidas a la garantía y protección de los derechos de grupos poblacionales y dos dirigidas a garantizar la inclusión productiva de la población y el trabajo decente de la población vulnerable de la ciudad.

En la tabla 2 se relacionan las políticas públicas, su vigencia y el tipo de acto administrativo que la sustenta.

Tabla 2. Políticas públicas de Cartagena de Indias 2008-2015

	Nombre	Vigencia	Acto administrativo
Infancia y adolescencia	Voces escuchadas, voces que deciden	2008-2015	Decreto
Mujeres para la equidad de género	Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos	2009-2021	ND
Envejecimiento y vejez	Política pública de envejecimiento y vejez	2012-2024	Decreto
Discapacidad	Claves para la participación con inclusión social	2010-2015	Acuerdo
Afrocolombiana, negra, palenquera y raizal	Cartagena ciudad de oportunidades inclusivas	2012-	Acuerdo 012 de 2012
Política de inclusión productiva	Política de inclusión productiva para población en situación de pobreza y vulnerabilidad	2009-	Decreto
Jóvenes	Jóvenes constructores de ciudadanía	2010-2015	Decreto
Política pública de trabajo decente y digno	Política pública de trabajo decente y digno	2014	Acuerdo 17 de 2014

Fuente: Elaboración propia con base en Planes de Desarrollo y Concejo Distrital.

De las políticas relacionadas, todas contaron con diferentes grados de participación ciudadana en el proceso de formulación y lobby para su aprobación e implementación; de igual forma, y como resultado de lo anterior, se evidencia en procesos ciudadanos de control social a la implementación de estas políticas públicas. No obstante lo anterior, la escasez y en algunos casos ausencia de presupuestos destinados para la implementación de los planes y programas propuestos, la debilidad institucional y financiera de las diferentes secretarías con competencias dentro de las políticas y la inestabilidad política por la que ha atravesado la ciudad desde el año 2013; han generado frustraciones entre los distintos actores involucrados en la defensa de los derechos de grupos poblacionales excluidos y el seguimiento a las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, K. (2012). Cartagena entre el progreso industrial y el rezago social. Documentos de trabajo sobre económica regional. Banco de la república. Número 178. 2012.
- Arrieta, R y Blanco R. (2014). La política pública de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo de Cartagena 2008-2013. Cuadernos de políticas públicas. No. 6. Universidad de Cartagena.
- Arrieta, R. (2014). La política pública de infancia y adolescencia en Cartagena. Cuaderno de políticas públicas NO. 7. Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno-IPREG, Cartagena- Colombia.
- Bandura, A. (1997). Self-efficacy: The exercise of control. New York: W. H. Freeman.
- Camou. A (2001). Gobernabilidad y democracia. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.
- Córdoba, Lina; Arrieta, Rosaura (2016). Educación inicial y primera infancia en Cartagena. Cuaderno de políticas públicas No. 8. Universidad de Cartagena.

- Departamento Nacional de Planeación (2013). Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental: Contenidos básicos. Secretaría Técnica COT Nacional. Comité Especial Interinstitucional. Bogotá – Colombia. 45 p.
- Diario Oficial de la República de Colombia. (1998). Decreto N° 879 de 1998, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Diario N° 43.300.
- Dorcey, A.H.J. (1986). Bargaining in the Governance of Pacific Coastal Resources: Research and Reform. Westwater Research Centre, University of British-Columbia. Vancouver .pp 219.
- Dorcey, A.H.J. y McDaniels, T. (2001). Great expectations, mixed results: Trends in citizen involvement in Canadian environmental governance. En E.A. Parson (Ed.): *Governing the Environment: Persistent Challenges, Uncertain Innovations*, pp: 247-302, University of Toronto Press. Toronto.
- Espinosa, Aaron (2015). Desarrollo humano y desigualdades en Cartagena de Indias 1980-2015. En *los desterrados del paraíso. Raza pobreza y cultura en Cartagena de indias*. Alberto Abello vives, Francisco florez, editores. Maremagnum editorial. 2015. Bogotá.
- Florin, P. & Wandersman, A. (1988). Cognitive social learning and participation in community development. *American Journal of Community Psychology*, 12, 689-708.
- IDEAM (2004). Guía técnico científica para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en Colombia. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Bogotá. Disponible desde internet en [http://www. ideam.gov.co/ordenación de cuencas/cajas de herramientas](http://www.ideam.gov.co/ordenación%20de%20cuencas/cajas%20de%20herramientas).
- Mitchell, B. (1999). *La gestión de los recursos y del medio ambiente*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 290 págs.

- Mitchell, B. (2011), “LULUs, NIMBYs, and environmental justice”, in T. Fung, S.H. Lesbivel and K.-C. Lam, editors, *Facility Siting in the Asia-Pacific: Perspectives on Knowledge Production and Application*, Shatin, Hong Kong, Chinese University Press, 2011, 57-83.
- Parra, Ernesto (2003). *Ordenamiento territorial y desarrollo económico*. En Rubiano, Norma (Ed.): *Poblamiento y ordenamiento territorial*. Universidad Externado de Colombia. Fondo de población de las Naciones Unidas. 187 p. Bogotá – Colombia.
- Roth, Andre Noe (2016). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Tassara Carlo (2014). *Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana*. Revista perfil de coyuntura económica. Universidad de Antioquia. Medellín.
- Terry, A. (2001). A case study of community action service learning on young, gifted adolescents and their community. *Humanities and Social Science*, 61(8-A), 3058.
- Thomas, D. (2000). *Understanding and promoting youth civil development*. Documento de circulación interna de Children, Youth and Families Consortium.
- Thoening, Jean Claude (1986). *Las políticas Públicas*. Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Torregroza, Edilbert (2015). *El socio-ecosistema de la ciénaga de la virgen (Cartagena de Indias – Colombia): Regionalización ecológica, evaluación de ecosistemas y percepción social. Hacia un modelo integral de gestión ambiental*. Tesis doctoral. Universidad Internacional de Andalucía- Huelva – España. 338p.
- Zimmerman, M. & Rappaport, J. (1998). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16, 725-750.

CAPÍTULO III.

La Política Pública de Infancia y Adolescencia en los Planes de Desarrollo del Distrito de Cartagena de Indias 2008-2016¹¹

Rosaura Arrieta Flórez¹²
Lina Luz Córdoba Girado¹³

11 Los resultados del análisis de los planes de Desarrollo 2008-2013 fueron presentados por Rosaura Arrieta Flórez y Rosario Blanco Bello como un documento de trabajo en el Cuaderno de políticas públicas No. 6 en octubre de 2014. La compilación y análisis de la información para el periodo 2014-2019 fue realizado por las autoras para este documento.

12 Docente instituto de políticas públicas –IPREG-, Universidad de Cartagena. Magister en Política social. Integrante del grupo de investigación CTS. Universidad de Cartagena. Ipreg2@unicartagena.edu.co

13 Trabajadora social. Integrante del grupo CTS. linacordoba7@gmail.com

Introducción

En este capítulo se presenta una revisión y análisis de la inclusión de los objetivos de política pública propuestos por la ley 1098 de 2006 -Ley de infancia y adolescencia- y la política pública de infancia y adolescencia del distrito de Cartagena “Voces escuchadas, voces que deciden” en los planes de desarrollo de la ciudad en el periodo comprendido entre los años 2008 – 2016.

El análisis de los planes de desarrollo durante el periodo 2008-2013 se desarrolló en el marco del convenio suscrito entre la Universidad de Cartagena y la Corporación CDA¹⁴ Colombia con el objetivo de determinar el grado de inclusión, coherencia y pertinencia de los programas y proyectos formulados en el Distrito de Cartagena para dar cumplimiento a la mencionada ley, identificando avances y barreras en la planeación para la garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los niños y niñas de la ciudad.

La metodología utilizada en este documento fue propuesta en el marco de este convenio y es el resultado de la adaptación de la propuesta realizada por la Procuraduría General de la Nación en el documento *La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales: Una mirada a la planeación local en favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes colombianos*. Con el fin de actualizar los resultados y mantener la cualidad de comparabilidad, se utilizó la misma metodología para el análisis de los años 2013-2019.

Datos y método

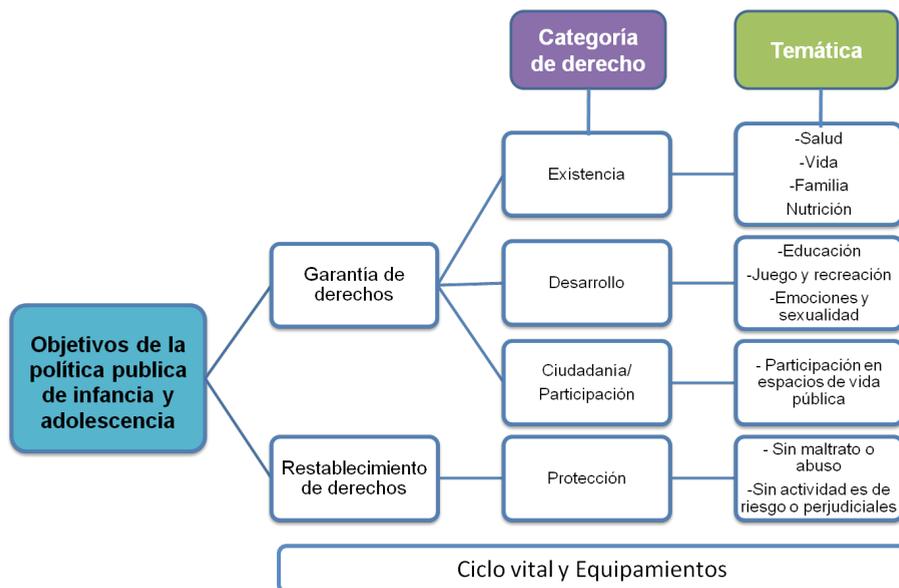
Se revisaron los planes de desarrollo del Distrito de los últimos ocho años (2008-2016) a partir de cuatro categorías de análisis¹⁵, cada una

14 Este convenio fue realizado con el apoyo de Word Daad, Corporación Dios es Amor-CDA y Convivencia Living and Working Together y sus resultados sistematizados en el Cuaderno de políticas públicas No. 6 del instituto de Políticas Públicas, Regionales y de Gobierno-IPREG.

15 Las categorías de análisis corresponden a las categorías de derechos establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2000), la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2008).

transversalizada por las diferentes etapas del ciclo vital (primera infancia, infancia y adolescencia). Las categorías de análisis son: i) Existencia, ii) Desarrollo, iii) Ciudadanía, y ix) Protección.

Ilustración 4. Matriz de relación de los objetivos de la política de infancia y adolescencia y las categorías de derechos de esta población.



Fuente: Cuaderno de políticas públicas No. 6 (2014)

La categoría de ciclo de vida se incluye en la medida que reduce las posibilidades de excluir temas trascendentales en el desarrollo físico y emocional de los NNA. Las etapas del ciclo de vida propuestas son¹⁶ primera infancia (de 0 a 6 años), edad escolar (de 7 a 12 años), adolescencia (de 13 a 18 años).

Teniendo en cuenta el momento de la expedición de la Ley de Infancia y adolescencia y la posterior adopción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del Distrito de Cartagena se compilaron los planes de desarrollo distritales aprobados en el periodo comprendido entre los años 2008 – 2019 así:

¹⁶ Esta clasificación es tomada de Unicef y Procuraduría General de la Nación. (2005). "La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de Desarrollo departamentales y municipales: Una mirada a la planeación local a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes colombianos".

- Por una sola Cartagena, 2008-2011
- Hay Campo para todas y todos, 2012-2015
- Ahora sí Cartagena, 2013-2015
- Primero la gente, 2016-2019

Sistematización y Análisis de la información

La información compilada se organizó en matrices cualitativas cruzadas, de acuerdo con las categorías de derechos de la infancia y la adolescencia –existencia, desarrollo, protección, ciudadanía y ciclo vital-, y se calcularon los indicadores de inclusión y coherencia, de acuerdo a los siguientes criterios:

1. La *existencia* de un diagnóstico de la situación de los NNA en el distrito.
2. La *inclusión* en los planes de desarrollo de estrategias y acciones encaminadas a la protección de los derechos de esta población en concordancia con lo que ordena la ley 1098 de 1998.
3. La *coherencia* entre la problemática evidenciada en el componente diagnóstico y las propuestas de intervención presentadas en el componente estratégico de los planes de desarrollo.
4. La aparición *explícita* de los temas relacionados con la infancia y la adolescencia en el plan de inversión de los planes de desarrollo.

La medición del grado de inclusión de la política se realizó de acuerdo con el indicador propuesto por Unicef y la Procuraduría de la Nación (2005), y adaptado por Arrieta y Parejo (2011) y se define de acuerdo a cuatro niveles: “**Mínimo**, menos del 30% de los temas incluidos, **Moderado** entre el 31% y 60%; **considerable**, entre el 61% y 85%; y **Significativo**, más del 85% de los temas incluidos” (Arrieta y Parejo, 2011: 25).

Por último, se identificó si para la formulación del componente estratégico de los planes de desarrollo se contempló el diagnóstico previo del municipio, a fin de determinar la coherencia de las acciones propuestas con la situación actual de la población. De la misma forma como se adaptó y calculó el indicador de inclusión y se calculó el indicador de coherencia.

Hallazgos

Los resultados del análisis de la inclusión de las categorías de derechos en el componente diagnóstico de los planes de desarrollo reflejan un progreso sistemático en los planes de desarrollo de los periodos 2008-2005. Este progreso se hace más evidente en la categoría de protección que pasa de niveles de inclusión del 11% en el 2008 a 88% en el 2013. No obstante en el plan de desarrollo Primero la Gente se observa un retroceso significativo en todas las categorías analizadas.

El análisis por categoría arroja resultados similares; por ejemplo la categoría de *existencia* presenta los niveles más altos en cada uno de los planes de desarrollo, pero en el plan de desarrollo Primero la gente registra niveles iguales a los presentados en 2008. Lo mismo sucede con las categorías de *desarrollo* y *ciudadanía que alcanzan indicadores por encima del 80%* pero en el último periodo se reduce hasta el 50%.

Tabla 3. Grado de inclusión en el componente diagnóstico de los Planes de Desarrollo

GRADO DE INCLUSION EN DIAGNOSTICO				
PLANES DE DESARROLLO	CATEGORÍA DE DERECHO OBJETO DE ANÁLISIS			
	Existencia	Desarrollo	Protección	Ciudadanía
Por una sola Cartagena	81,82	66,67	11,11	100
Hay campo para todas y todos	90,91	66,67	66,67	50
Ahora sí Cartagena	100	88,89	88,89	100
Primero la gente	81,81	77,77	77,77	50

Fuente: Autoras con base en Ipreg (2014) y Planes de Desarrollo del Distrito 2008-2019

Para el caso del análisis del grado de inclusión en la formulación de programas para la atención de los NNA en el componente estratégico de

los planes de desarrollo, se encontró que en general presentan niveles significativos de inclusión, correspondientes al 100%; sin embargo, en el plan de desarrollo Primero la Gente se observa inestabilidad y retroceso en los grados de inclusión para las categorías *desarrollo* y *ciudadanía* con niveles de 77,77% y 50% respectivamente.

Tabla 4. Grado de inclusión en el componente estratégico de los Planes de Desarrollo

PLANES DE DESARROLLO	GRADO DE INCLUSIÓN EN LA FORMULACIÓN			
	CATEGORÍA DE DERECHO OBJETO DE ANÁLISIS			
	Existencia	Desarrollo	Protección	Ciudadanía
Por una sola Cartagena	90,91	100	100	100
Hay campo para todas y todos	100	100	100	100
Ahora sí Cartagena	100	100	100	100
Primero la gente	100	77,77	100	50

Fuente: Autoras con base en Ipreg (2014) y Planes de Desarrollo del Distrito 2008-2019

Por otra parte, es importante señalar, que al comparar las temáticas no abordadas tanto en el diagnóstico como en el componente estratégico de los planes de desarrollo se encontró que la morbilidad infantil, la deserción escolar, el acceso a información y atención en salud sexual y reproductiva, la explotación y el abuso sexual, el uso de sustancias psicoactivas y la discapacidad fueron temáticas comunes no abordadas en el diagnóstico de los planes de desarrollo *Por una sola Cartagena* y en *Cartagena hay campo para todos*.

En el caso particular del plan de desarrollo *primero la gente*, además de no abordar en el componente de diagnóstico los temas de morbilidad infantil y acceso a la información y servicios de salud sexual y reproductivas (elemento común con los planes de desarrollo anteriores), tampoco desarrolla los temas relacionados al acceso y uso de servicios

de salud, cobertura de la educación primaria, niños en situación de calle, uso de sustancias psicoactivas y participación en la familia, la escuela y la comunidad.

No obstante para todas estas problemáticas se incluyeron acciones en el componente estratégico de los planes de desarrollo mencionados. Lo anterior da cuenta, en algunos casos, de la debilidad de fuentes de información confiables, y en otros de la poca capacidad técnica de los equipos de gobierno para la formulación de planes y programas.

Tabla 5. Temáticas no abordadas por categorías de Derecho

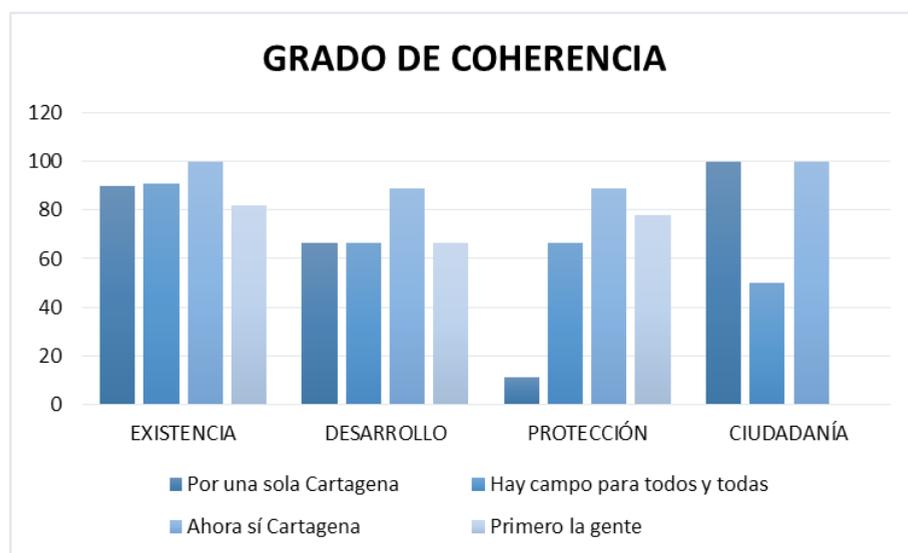
TEMÁTICAS NO ABORDADAS EN EL DIAGNOSTICO DE LOS PLANES DE DESARROLLO POR CATEGORÍA DE DERECHOS				
	<i>Por una sola Cartagena</i>	<i>En Cartagena hay campo para todos</i>	<i>Ahora sí Cartagena</i>	<i>Primero la gente</i>
Existencia	Morbilidad infantil	Morbilidad infantil		Morbilidad infantil. Acceso y uso de servicios de salud
Desarrollo	Deserción escolar. Acceso a información y atención en SSR	Deserción escolar. Acceso a información y atención en SSR	Acceso a información y atención en SSR	Cobertura de la educación primaria. Acceso a la información y servicios de salud sexual y reproductivas
Protección	Explotación y abuso sexual. Uso de sustancias psicoactivas.	Discapacidad. Explotación y abuso sexual. Uso de sustancias psicoactivas.	Discapacidad	Niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Uso de sustancias psicoactivas por parte de los adolescentes
Ciudadanía	Participación en la familia, la escuela y la sociedad			

Fuente: Autoras con base en Cuaderno de Políticas Públicas No. 6 y Planes de Desarrollo del Distrito 2008-2019

El grado de coherencia permite identificar si la formulación de estrategias y programas de atención a los NNA responde a la situación observada en el territorio a partir de los diagnósticos previos. Es importante resaltar, que si bien la coherencia no es una condición suficiente para garantizar la eficacia de los programas, si aumenta la probabilidad de realizar intervenciones más pertinentes y con mayor eficacia y eficiencia.

La siguiente grafica muestra los resultados de coherencia por categoría de derecho en los planes de desarrollo analizados.

Gráfica 1. Grado de coherencia planes de desarrollo 2008-2019



Fuente: Autoras con base en Ipreg (2014) y Planes de Desarrollo del Distrito 2008-2019

En general se observa que los resultados del análisis de coherencia coinciden con los avances sistemáticos en los niveles de inclusión observados en los planes de desarrollo, los que a su vez están correlacionados con el tiempo de vigencia de la ley 1098 y de la política pública del Distrito. Reflejan, además, la apropiación por parte de los territorios de sus competencias frente a este grupo poblacional, unida al acompañamiento de la Nación. No obstante es importante resaltar el retroceso en términos de inclusión y coherencia en el plan de desarrollo primero la gente e indagar sobre sus posibles causas.

Por otra parte, es importante resaltar que la categoría *existencia* presenta niveles de coherencia significativos en el conjunto de los planes de desarrollo. Esto puede ser explicado por la importancia relativa de las políticas públicas de primera infancia a nivel nacional que se ejecutan en el nivel territorial, en la medida que del total de temas incluidos en esta categoría el 80% tiene que ver con el grupo de cero a cinco años (atención prenatal, mortalidad materna, morbilidad y mortalidad infantil, inmunización, lactancia materna, entre otros) y el 20% restante se refiere a temas de salud sexual.

En contraste, la categoría *protección* es la que presenta menores niveles de coherencia para los cuatro planes de desarrollo analizados, y es preocupante el nulo grado de coherencia que muestra el plan de desarrollo *Primero la gente*. Los temas incluidos están relacionados con la discapacidad, la violencia intrafamiliar, el abuso y la explotación sexual, los niños y niñas vinculados a grupos armados y víctimas del desplazamiento forzado, el trabajo infantil, los niños en situación de calle y el uso de sustancias psicoactivas; todos estos indicadores de difícil recaudo y algunos sin línea de base. Estos resultados son consistentes con los que arroja el cuadro de indicadores comunes no incluidos en el componente diagnóstico de los planes de desarrollo.

Reflexión

A partir de la revisión y análisis de los planes de desarrollo del Distrito de Cartagena para determinar el grado de inclusión, coherencia y pertinencia con la Ley de Infancia y Adolescencia se llegó a las siguientes conclusiones:

El grado de inclusión de la ley de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo distritales mejoró gradualmente entre cada periodo de gobierno. Es así como, los dos primeros planes –Por una sola Cartagena y En Cartagena hay campo para todas y todos - presentan un nivel de inclusión de los lineamientos de la ley de infancia y adolescencia **considerable** (entre 61% y 85%), por su parte el plan de desarrollo Ahora sí Cartagena muestra un nivel de inclusión **significativo** (>80%). No obstante, en la formulación de su componente estratégico los planes

superan estas deficiencias e integran programas de intervención en concordancia con las líneas estratégicas de la mencionada ley.

Este avance en el componente estratégico de los planes de desarrollo puede estar relacionado con la adopción de la política pública de infancia y adolescencia “Voces escuchadas, voces que deciden” en el año 2008, que planteó lineamientos para la operacionalización de la Ley de infancia y Adolescencia dejando claros los objetivos a alcanzar y los actores a movilizar para su cumplimiento. Así mismo, se presume que la intervención de los organismos gubernamentales –en especial la Procuraduría General de la Nación- ha incidido notablemente en el abordaje de estos temas que afectan la calidad de vida y amplían la ventana de oportunidades para los niños, niñas y adolescentes.

Estos resultados explican, a su vez, las razones por las cuales el grado de coherencia entre el componente diagnóstico y estratégico de los planes de desarrollo aún presenta debilidades. Lo anterior se refleja en la formulación de acciones en el componente estratégico sin contemplar un diagnóstico previo que permita identificar el estado de la situación de la infancia y la adolescencia, y así posteriormente formular acciones eficaces y pertinentes, acordes con la realidad actual de este grupo poblacional que garanticen.

El divorcio entre ambos componentes –diagnóstico y estratégico- dificulta la medición certera y transparente de los alcances e impactos que pudiesen generar la ejecución de los programas y proyectos descritos en los planes de desarrollo; del mismo modo, obstaculiza la realización de comparaciones por periodos históricos que muestren los cambios y avances en la garantía, protección y restablecimiento de los derechos los NNA. No hacer un diagnóstico, conlleva al desconocimiento de los problemas que enfrentan los NNA en la actualidad y que requieren acciones inmediatas.

Así mismo, se presume que la decisión de incorporar temáticas que implican a la infancia y adolescencia en el componente estratégico, obedece más a un requerimiento normativo a nivel nacional, que a una decisión pensada y consciente que contribuya al desarrollo humano de la población.

En general se puede afirmar que el estudio de la adopción de la Ley de Infancia, a partir de la revisión y análisis de los planes de desarrollo, muestra los avances en función de los programas de intervención destinados a mejorar la situación de los NNA, pero también evidencia la necesidad de continuar con siguientes investigaciones que permitan identificar el estado de la situación de la población infantil y juvenil a partir de la garantía, protección y restablecimiento de sus derechos, y el impacto que han generado la ejecución de los programas y proyectos dispuestos en los planes. De esta forma se determinaría el impacto de la aplicación de la ley en el desarrollo humano integral de los NNA, desde el ejercicio de las obligaciones gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

CUERDO DE SANTIAGO. (1996). Tercera Reunión Ministerial Americana sobre Infancia y Política Social.

Alcaldía Distrital de Cartagena (2008). Política pública para la infancia y la adolescencia en el distrito turístico y cultural de Cartagena de indias “voces escuchadas voces que deciden”. Disponible en: <http://www.cartagena.gov.co/Concejo/Documentos/CARTILLAINFANCIA.pdf>

Alcaldía Distrital de Cartagena. Plan de desarrollo distrital “Por una sola Cartagena” 2008-2011”.

Alcaldía Distrital de Cartagena. Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”.

Alcaldía Distrital de Cartagena. Plan de desarrollo distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”.

Arrieta, R. y Parejo, M. La política de infancia y adolescencia. Retos y oportunidades para los municipios bolivarenses. Cartagena de Indias: Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno de la Universidad de Cartagena y Fundación Terra Hommes Laussane.

Colombia por la primera Infancia, Política Pública. (2006). Bogotá, Colombia.

Conpes Social. Colombia por la primera infancia. (2007). Bogotá.

Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y UNICEF. (2008). Estrategia municipios y departamentos por la infancia, la adolescencia y la juventud. Estrategia hechos y Derechos: Rol del control político en la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en la fase de formulación del plan de desarrollo municipio y departamental año 2008-2011. Disponible en: http://unicef.org.co/Gobernadores/pdf/HyD_est.pdf

De Cero a Siempre, Política Pública. (2013). Bogotá, Colombia.

García, Sandra et all (2013)- Análisis de la situación de pobreza infantil en Colombia. Notas de política. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

GRUPO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, (2013) Informe ¡BASTA YA! Bogotá, Colombia.http://www.unfpa.org.co/home/unfpacol/public_htmlfile/PDF/Guias%20infancia%20y%20adol.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF; Departamento Nacional de Planeación DNP; Ministerio de Educación Nacional; y el Ministerio de la Protección Social. (2000). Guía para alcaldes: Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio. Disponible en: Ley 152 / 1994, de 19 de julio, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial 41.450. (1994).

Lleras. Restrepo, (1970). Discurso de inauguración ICBF. Tomado de: WWW.ICBF.gov.co

Lopez, Lina María & Sanchez, Nancy. (2011). Creación de institución educativa para la atención a la primera infancia “educativos” jardín infantil. Bogotá, Colombia.

NACIONES UNIDAS. (2003). Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas.

Procuraduría General de la Nación y UNICEF. (2005). La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales: Una mirada a la planeación local en favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes colombianos. Disponible en: http://www.unicef.org.co/Gobernadores/pdf/infancia_planes_desarrollo.pdf

Unicef. (2001). Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, “Nosotros los niños y las niñas”. Nueva York.

UNICEF. El estado mundial de la infancia 2012. Nueva York, febrero de 2012.

CAPÍTULO IV.

Del Derecho al Hecho: Balance y Perspectivas de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Cartagena¹⁷

Rosaura Arrieta Flórez¹⁸

17 Los resultados de este capítulo se generaron en el marco de un convenio suscrito entre la Corporación CDA Colombia y la Universidad de Cartagena y fueron presentados por la autora como un documento de trabajo en el Cuaderno de políticas públicas No. 7 en octubre de 2014.

18 Docente Instituto de políticas públicas. IPREG. Universidad de Cartagena. Integrante grupo de investigación CTS. Ipreg2@unicartagena.edu.co

Introducción

El capítulo anterior evaluó la formulación de los planes de desarrollo distritales frente a la obligación de garantizar y restablecer los derechos de los niños y adolescentes. Este capítulo aporta al análisis el estado de cumplimiento de las metas de la política pública de infancia y adolescencia de Cartagena.

En primer lugar se presenta un análisis del contexto social y económico de Cartagena que permite reconocer las oportunidades y barreras que ofrece la estructura de la ciudad a sus habitantes, especialmente a los niños y niñas. En segundo lugar, y con el objetivo de señalar los principales logros y desafíos de la ciudad para cumplir con las metas propuestas en la política pública de infancia y en últimas, garantizar un futuro con oportunidades para los niños y niñas de Cartagena; se presenta un semáforo que da cuenta del estado de avance de las metas y permite proponer acciones que propendan por la garantía real de los derechos de los NNA. Por último se presenta el estado de avance por cada objetivo de política de algunos de los indicadores propuestos para su seguimiento.

Datos y método

Para el análisis del estado de la garantía y protección de los derechos de los NNA, se partió de los 12 objetivos de política propuestos por la Ley 1098¹⁹ y los indicadores que dentro de la política pública distrital se propusieron para el seguimiento de estos objetivos. Es importante anotar que dentro de la política pública distrital no se hacen explícitos los doce objetivos que propone la Ley 1098; no obstante propone nueve líneas estratégicas²⁰, con sus metas e indicadores de meta que responden a dichos objetivos.

19 Los objetivos de la política son: Todos vivos, todos saludables, ninguno desnutrido, ninguno sin familia, todos con educación, todos jugando, todos capaces de manejar los afectos, emociones y afectividad, todos participan en espacios sociales, todos registrados, ninguno maltratado, abusado o víctima del conflicto armado y Adolescentes acusados de violar la ley penal con su debido proceso.

20 Las líneas estratégicas propuestas en la política pública distrital son: niños, niñas y adolescentes por el respeto a la vida, NNA saludables, NNA sin una actividad perjudicial, ciudad educativa-todos con educación, todos por la recreación y la lúdica, NNA sin riesgo, espacios propicios para el encuentro, espacios formadores de ciudadanía y manejo de la sexualidad y las emociones.

Para algunos objetivos de la política pública no fue posible encontrar indicadores en las bases de datos disponibles y/o en el informe de seguimiento entregado por la Alcaldía Distrital a la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, fue necesario recopilar información en fuentes primarias como las Comisarías de Familia, los Centros de Atención Integral a las Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS) de la Fiscalía, Medicina Legal, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Secretaria de Educación Distrital, el Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena (DADIS), la Secretaria de Participación y Desarrollo Social, Asociación para la reeducación de los menores infractores de la ley penal (Asomenores), entre otras instituciones. Los indicadores por objetivo de política compilados fueron los siguientes:

Tabla 6. Indicadores del objetivo Todos vivos

OBJETIVO DE POLÍTICA	INDICADOR	FUENTE
TODOS VIVOS	Razón de Mortalidad Materna.	EVD
	Mortalidad en menor de un 1 año	EVD
	Mortalidad en menor de 5 años	EVD
	Cinco causas de Mortalidad	DADIS
	Tasa de Mortalidad de 0 a 7 años (homicidio, suicidio, accidentados)	MEDICINA LEGAL
	Tasa de transmisión de VIH perinatal	DADIS
	Tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino	DADIS

Fuente: Ipreg (2014) Cuaderno de política pública No. 7

Tabla 7. Indicadores de los objetivos Ninguno desnutrido y Todos saludables

OBJETIVO DE POLÍTICA	INDICADOR	FUENTE
NINGUNO DESNUTRIDO	Niños y Niñas con bajo peso al nacer	EVD
	Cobertura BCG en menor de 1 año	DADIS
	Cobertura Polio en menor de 1 año	DADIS
	Cobertura DTP en menor de 1 año	DADIS
	Cobertura Hepatitis B en menor de 1 año	DADIS
	Cobertura Rotavirus en menor de 1 año	DADIS
	Cobertura Neumococo en menor de 1 año	DADIS
	Cobertura Triple Viral en menor de 1 año	DADIS
	Cobertura Influenza en menor de 1 año	DADIS
	Porcentaje embarazo Adolescente	EVD
TODOS SALUDABLES	Mortalidad por EDA en menor de 5 años	DADIS
	Cobertura Alcantarillado	CARTAGENA COMO VAMOS
	Mortalidad por ERA en menor de 5 años	DADIS

Fuente: Ipreg (2014) Cuaderno de política pública No. 7

Tabla 8. Indicadores de los Objetivos Ninguno sin familia y Todos con educación

OBJETIVO DE POLÍTICA	INDICADOR	FUENTE
NINGUNO SIN FAMILIA	NNA en situación de Adoptabilidad	ICBF
	NNA dados en Adopción	ICBF
	NNA menor de 18 años en Situación de Calle	ICBF
TODOS CON EDUCACIÓN	NN menores de 5 años Vinculados a la Educación Inicial	SED
	Tasa Neta de Cobertura Básica primaria	SED
	TNC de Cobertura Básica Secundaria	SED
	TNC de Educación Media	SED
	Tasa de Deserción de 0 a 11 años	SED
	Tasa de Repitencia Básica Primaria	SED
	Tasa de Repitencia Básica Secundaria	SED
	Tasa de Repitencia Media	SED
	Promedio Pruebas Saber 5 de Primaria	SED
	Promedio Pruebas Saber 9 grado de Secundaria	SED
	Promedios Pruebas Saber 11 grado de Secundaria	SED
	Porcentajes de Instituciones Educativas con proyectos de educación sexual	SED
	Porcentaje de Instituciones Educativas con proyectos ambientales	SED
	Porcentaje de Instituciones Educativas con proyectos de formación ciudadana	SED
Porcentaje de Instituciones Educativas con proyectos de convivencia	SED	

Fuente: Ipreg (2014) Cuaderno de política pública No. 7

Tabla 9. Indicadores por Objetivos

OBJETIVO DE POLÍTICA	INDICADOR	FUENTE
NINGUNO MALTRATADO, ABUSADO O VICTIMA DEL CONFLICTO	Número de casos denunciados por maltrato a NNA	COMISARIAS DE FAMILIAS
	Numero Denuncias por Abuso Sexual	IML
	Plan Distrital para la atención integral a víctimas de abuso	SPDS
	Ruta de atención de victimas al abuso sexual	SPDS
	Funcionarios capacitados en la detección y prevención de delitos sexuales	SPDS
	Campaña de promoción de la línea 106	SPDS
	Consejos Locales de prevención del abuso y la explotación	SPDS
ADOLESCENTES ACUSADOS DE VIOLAR LA LEY PENAL	Número de Adolescentes entre los 14 y 17 años Infractores de la Ley penal	ASOMENORES
NINGUNO EN ACTIVIDAD PERJUDICIAL	Niños y niñas menores de 14 años que trabajan	GEIH-DANE
	Número de casos de explotación sexual	IML
TODOS PARTICIPAN EN ESPACIOS SOCIALES	A 2015, sea desarrollada una estrategia para promover los derechos de los niños y niñas desde la diversidad étnica y cultural.	SPDS
	Al año 2012, se han creado y se encuentran operando un espacio de interlocución entre los NNA y el Alcalde y el Concejo Distrital.	SPDS
	Al año 2015, han participado en los encuentros de infancia 3.500 niños y niñas.	SPDS
	Al año 2015, se han realizado 4 3ncuentros de infancia	SPDS

TODOS JUGANDO	% de espacios acondicionado para el desarrollo de actividades culturales	IPCC
	No. De NNA que participan en actividades culturales	IPCC
	No. De NNA formados en literatura, artes, entre otras	IPCC
	No. De NN formados en promoción de lectura	IPCC

Fuente: Ipreg (2014) Cuaderno de política pública No. 7

Por último, y con el objetivo de señalar los principales logros y desafíos de la ciudad para lograr el cumplimiento de las metas propuestas en la política pública de infancia y en últimas, garantizar un futuro con oportunidades para los niños y niñas de Cartagena, se presenta un semáforo que da cuenta del estado de avance de las metas y permite proponer acciones que propendan por la garantía real de los derechos de los NNA.

Los criterios para la clasificación de los indicadores fueron: en color **verde**, se cuentan los indicadores que alcanzan la meta propuesta por la política pública; en **naranja**, se clasifican aquellos indicadores que aunque no hayan alcanzado la meta, han mejorado sistemáticamente durante los años de estudio; y por último, en color **rojo**, se incluyen los indicadores que no han cumplido la meta propuesta, presentan rezagos significativos, su evolución no es positiva y por tanto requieren de una intervención urgente.

Contexto

En 2013 Cartagena contaba con 978.000 habitantes, que según las proyecciones del DANE, representan el 48% de la población del departamento de Bolívar. La tabla 10 muestra los indicadores de población y vivienda por localidades para Cartagena.

Tabla 10. Indicadores de población y vivienda en las localidades de Cartagena, 2013 y 2011

	Población	%	Hogares	%	Vivienda*	%	Personas por hogar	Personas por vivienda
Localidad Histórica y del Caribe Norte	381.654	39%	79.017	37%	74.344	38%	4,83	5,1
Localidad Industrial y de la Bahía	303.366	31%	68.019	32%	62.115	32%	4,46	4,9
Localidad de la Virgen y Turística	293.580	30%	66.122	31%	59.343	30%	4,44	4,9
Total	978.600	100%	213.203	100%	195.802	100%	4,59	5,0

*: Datos de 2011.

Fuente: Ipreg (2014) Cuaderno de política pública No. 7

Como se puede observar La Localidad de la Virgen y Turística tiene el menor número de barrios de la ciudad, aunque muestra la mayor extensión territorial. No obstante, la mayor cantidad de barrios se encuentran en la Localidad Histórica y del Caribe Norte. Igualmente se refleja en ella la mayor concentración de hogares, y la más elevada densificación, según se trate del número de personas por hogar o por vivienda.

Desde el punto de vista de la estructura y la dinámica poblacional, en Cartagena se registran diversas tendencias durante los últimos 30 años (Espinosa, 2013; Alvis y Espinosa, 2012).

La primera, la fuerte expansión demográfica de la ciudad desde 1985, que corresponde a la segunda más notoria en el país después de Bogotá. Gracias a este rápido crecimiento, Cartagena alcanza casi a duplicar a ciudades de similares características como Barranquilla y Bucaramanga. A esta expansión ha contribuido la llegada de un grupo de población desplazada por la violencia (más de 60 mil desde 1995).

Según Aguilera y Meisel (2009), el crecimiento de la población local se intensificó principalmente en la segunda mitad del siglo XX. Las ventajas de la vecindad (principalmente la fuerte inmigración desde Córdoba y Sucre, que constituía el antiguo Bolívar Grande), el intercambio de ideas, el aprovechamiento de oportunidades económicas y la construcción de infraestructura de acceso –principalmente- la Troncal de Occidente convirtieron a Cartagena en una de las ciudades con mayor crecimiento demográfico en las últimas décadas.

La segunda tendencia la constituye el proceso de maduración relativo de la población. Esto se observa en la caída de la participación de la población de 0 a 14 años en el total y en el aumento de la población con más de 64 años. Según el análisis de distintos indicadores de tendencia demográfica, en el periodo intercensal de 1993-2005 la población de Cartagena pasó de ser primordialmente joven a convertirse en una población madura. En otras palabras, el tamaño relativo de la población menor de 20 años empezó a decrecer con respecto a la de 30-49 años (índice de Fritz).

Tabla 11. Indicadores demográficos de Cartagena, 1985-2020

<i>Indicador</i>	<i>1985</i>	<i>2005</i>	<i>2014</i>	<i>2020</i>
Índice de Sundbärg	Progresiva	Progresiva	Progresiva	Estacionaria
Índice de Burgdöfer	Progresiva	Progresiva	Regresiva	Regresiva
Índice de Fritz	Joven	Madura	Madura	Madura
Índice de envejecimiento	3,20%	5,50%	4,40%	5,30%
Índice de dependencia global	64,40%	54,80%	49,70%	47,60%
Índice de dependencia juvenil	59,20%	46,30%	39,30%	35,20%
Índice de dependencia senil	5,20%	8,50%	10,40%	12,50%
Razón de masculinidad	94,2	92,6	93,4	93,9

Fuente: Ipreg (2014) Cuaderno de política pública No. 7

Otra manera de examinar esta tendencia resulta de tomar como referencia a la población entre 5 y 14 años y compararla con la de 45-64 años. Al hacerlo se constata una tendencia similar: pasó de ser progresiva, es decir, con predominio de los jóvenes, lo que ocurría hasta el año 2005, pero ya en 2014 esta población es superada en tamaño por la población más adulta. Por esta razón se considera que atraviesa una fase regresiva (o de envejecimiento) (Índice de Burgdöfer).

Cuando se comparan las poblaciones más joven (0-14 años) y la más adulta (más de 50 años), ambas por separado, con respecto a la de 15-48 años, se observa un proceso de transición hacia 2020. Para este año la población de Cartagena tendrá un comportamiento estacionario, es decir, la más joven y la más adulta serán iguales como proporción de la población de 15 a 48 años.

La tercera tendencia se desprende de la anterior. La principal consecuencia de este envejecimiento es la reducción de la tasa de dependencia global, y en particular el sensible aumento de la dependencia senil. En otras palabras, se observa una reducción de la población joven inactiva y, por consiguiente, “la mayor presión laboral de la población joven en fase de transición hacia la adultez, y a la vez impone al gobierno local el desafío de aprovechar el potencial productivo ante la existencia de excedentes de mano obra en la forma de ‘bono demográfico’” (Espinosa, 2012; p.92). Y, por otra parte, el aumento de la demanda de bienes y servicios sociales para la población de tercera edad que aumentará hacia 2020 y en años siguientes.

Autores como Alvis y Espinosa (2011) señalan los cuellos de botella al desarrollo local que se generarían de no aprovechar este bono demográfico, en particular, con motivo de la tendencia que denominan “desarreglo entre la actividad económica y los resultados sociales”, que desde la década anterior se refleja principalmente en la poca respuesta de la pobreza y el empleo de calidad al notable crecimiento económico de los últimos años (Alvis y Espinosa, 2011), e igualmente en el aumento de las desigualdades económicas y la persistencia de inequidades sociales ligadas a la condición de género y de origen étnico (Aguirre, 2009; Romero, 2008).

Ante la expansión de actividades que componen la base económica local, como ocurre con la industria, autoras como Acosta (2012) subrayan que, pese a que la inversión y los proyectos manufactureros avanzan en la ciudad, no pasa lo mismo con el desarrollo social. Según esta autora, “la inclusión social ha sido irrisoria para la magnitud de los proyectos” que se ejecutan actualmente, lo que se traduce en la insuficiente vinculación de la población al sector productivo y de inversiones que promuevan la calidad de vida de los ciudadanos.

Estos pobres resultados se manifiestan en lo que va corrido del siglo XXI, y se evidencian cuando se analiza el desarrollo humano en sentido general, es decir, como proceso de expansión de las capacidades básicas de las personas (medidas con el Índice de Desarrollo Humano, IDH), y también en sentido particular, cuando se definen unos mínimos de este desarrollo (a partir de la batería de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

En el caso del IDH, Cartagena ocupa la posición novena entre las ciudades colombianas con mayor desarrollo humano (que mide capacidades básicas de longevidad, escolaridad y medios de vida), según el último Informe Nacional de Desarrollo Humano²¹. Sin embargo, cuando se corrige este resultado por las desigualdades en la propiedad y la violencia, Cartagena baja al puesto 28 en el escalafón nacional, lo que muestra el efecto adverso de procesos económicos poco inclusivos y de las externalidades negativas y el rezago social provocados por el desplazamiento forzado.

En el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el año 2000 la nación colombiana suscribió la Declaración del Milenio para la superación de la pobreza y la puesta en marcha de esta agenda de mínimos en el territorio nacional que se proyectan para 2015, cuya versión actualizada recoge el Documento Conpes Social 140 de 2011.

21 PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe de Desarrollo Humano para Colombia. Bogotá, Colombia.

Según Espinosa (2012), los principales avances se registran en los ODM 2, 4 y 5²², donde se cumplen siete de las 12 metas alcanzadas, de un total de 33 indicadores estudiados para Cartagena. El balance al cierre de la primera década del siglo XXI indica que los logros son insuficientes si se comparan con otras ciudades del Caribe colombiano. De hecho, hacia 2011 el 33% de los indicadores asociados a las metas del milenio se cumplieron para Cartagena, frente al 43% de Barranquilla, el 23% de Riohacha y el 28% de Santa Marta (Alvis y Espinosa, 2012a).

La revisión más actualizada de estos objetivos, con base en el sistema de seguimiento de los ODM de PNUD, ofrece una perspectiva más positiva para el Distrito: al año 2013 el 40% de las metas se cumplen. Sin embargo, cuando se examinan los mínimos de desarrollo humano centrados en niños, niñas y jóvenes, el balance muestra que en siete de las 13 metas asociadas a este grupo poblacional se cumplen las metas del milenio, y en seis no (tabla 12).

El mejor desempeño se logra en el ODM 4 “Reducir la mortalidad infantil” con el 100% de las metas alcanzadas antes de 2015, el año de vencimiento de las metas ODM.

Los mayores rezagos en el cumplimiento de estos mínimos del desarrollo humano se presentan en los ODM 2 “Lograr la educación básica universal” y ODM 5 “Mejorar la salud materna”, donde las metas no se cumplen entre el 50% y el 33%, respectivamente. En el ODM 2 no se logran las metas de cobertura bruta en educación media, años promedio de estudio de la población de 15 a 24 años, y en repitencia. Por su parte, en el ODM 5 aún no se garantiza el porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales, y la proporción de mujeres de 15 a 19 años embarazadas (embarazo juvenil) es uno de los más elevados en el contexto de las principales ciudades colombianas.

22 La lista completa es: ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; ODM 2: Lograr la educación básica universal; ODM 3: Promover la autonomía de las mujeres y la equidad de género; ODM 4: Reducir la mortalidad infantil; ODM 5: Mejorar la salud materna; ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y ODM 8: Fomentar una sociedad mundial para el desarrollo.

Tabla 12. Estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Cartagena

<i>ODM</i>	<i>Indicador ODM</i>	<i>Población de estudio</i>	<i>Cumplimiento de la meta ODM (2015)</i>
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	% de personas en pobreza extrema.		Sí
	% de niños con bajo peso al nacer.	X	Sí
	% de personas por debajo de la Línea de Pobreza (LP).		No
	Tasa de informalidad		No
	Tasa de desempleo		No
ODM 2: Lograr la educación básica universal	Cobertura bruta en educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria).	X	Sí
	Cobertura bruta en educación media.	X	No
	Años promedio de estudio (población de 15 a 24 años).	X	No
	Analfabetismo en población con 15-24 años muy cerca de la meta 2015.	X	Sí
	Tasa de repitencia	X	No
ODM 3: Promover la autonomía de las mujeres y la equidad de género	Brecha de ingresos		No
	Brecha de desempleo		Sí
	Brecha en la tasa de participación femenina		No
	Tasa de informes periciales sexológicos en mujeres		N.D.
	% de mujeres valoradas por violencia de pareja.		N.D.
ODM 4: Reducir la mortalidad infantil	Cobertura de vacunación con DPT en menores de 1 año.	X	Sí
	Cobertura de vacunación con Triple Viral en niños y niñas de 1 año.	X	Sí
	Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1.000 nacidos vivos).	X	Sí
	Mortalidad en menores de 5 años.	X	Sí

ODM 5: Mejorar la salud materna	% de atención institucional del parto.		Sí
	% de atención institucional del parto por personal calificado.		Sí
	Mortalidad materna, alejamiento de la meta y empeoramiento del indicador en los últimos tres años.		Sí
	% de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales.	X	No
	Mortalidad materna, alejamiento de la meta y empeoramiento del indicador en los últimos tres años.		Sí
	% de mujeres de 15 a 19 años embarazadas.	X	No
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	Prevalencia de VIH en población de 15 a 49 años de edad		Sí
	Tasa de mortalidad asociada al VIH/SIDA		ND
	% de transmisión materno infantil del VIH	X	No
	Cobertura de tratamiento antirretroviral		Sí
	Mortalidad por malaria		Sí
	Mortalidad por dengue		Sí
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Letalidad por dengue		Sí
	% de la población con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados (acueducto). Cabecera.		Sí
	% de la población con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados (acueducto). Resto.		No
	% de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuado (alcantarillado). Cabecera.		No
ODM 8: Fomentar una sociedad mundial para el desarrollo	% de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuado (alcantarillado). Resto.		No
	Usuarios de Internet por cada 100 habitantes		No

Fuente: Cuaderno de política pública No. 7. Ipreg (2014)

La incapacidad de lograr estos mínimos del desarrollo explica en buena parte la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad en Cartagena. De hecho, la pobreza humana se opone por definición al desarrollo humano. En otras palabras, si el desarrollo humano se entiende como un proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades de la gente, la pobreza se refleja, por el contrario, en privaciones sistemáticas producto de la falta de estas capacidades y oportunidades, e igualmente, de la dificultad para funcionar y llevar la vida que las personas desean. Bajo esta perspectiva se concibe la pobreza como la denegación de las libertades fundamentales (de ser libre del hambre, del desempleo, de la ignorancia, del riesgo de no ser atendido ante la enfermedad, entre otros).

El análisis de la pobreza humana se aborda con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que cuenta entre sus ventajas la de complementar otras medidas de pobreza tradicionales que la expresan como carencia de ingresos (líneas de pobreza e indigencia), lo que, en palabras del economista Amartya Sen, permite observar de mejor manera la fuente de las privaciones de las personas (2000). Otra ventaja sensible del IPM es su utilidad como herramienta de focalización para orientar políticas, planes y programas concebidos a reducir la pobreza (Angulo, 2011).

El IPM se compone de cinco dimensiones (cuadro 3): I. Condiciones educativas del hogar; II. Condiciones de la niñez y juventud; III. Trabajo; IV. Salud; y V. Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Estas dimensiones a su vez se miden mediante 15 variables. La regla de valoración de la pobreza es la siguiente: Una persona se considera pobre si la suma ponderada de las 15 variables para su hogar es por lo menos 0,33 (o un tercio de las privaciones).

Se calculó un IPM modificado para el año 2013 en la zona urbana de Cartagena, y se compara con los resultados de las principales áreas metropolitanas del país. La modificación se realiza a falta de información para construir indicadores como: acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (dimensión II), empleo formal (dimensión III), acceso a salud dada una necesidad (dimensión IV) y hacinamiento crítico

(dimensión V). Para subsanar estas carencias, se reemplaza el criterio de juzgamiento de las privaciones.

En términos generales, en 2013 el porcentaje de personas multidimensionalmente pobres en la población cartagenera es del 32.4% (tabla 13). Bajo este enfoque de medición, la incidencia de la pobreza es superior en casi tres puntos porcentuales que en los principales centros urbanos colombianos. Comparado con otras expresiones de la pobreza, como la medida por ingreso (Línea de Pobreza) y carencia material (Necesidades Básicas Insatisfechas), la pobreza multidimensional es también superior.

De hecho, en 2013 el 29.2% de la población local se ubicó por debajo del umbral de ingreso mínimo de subsistencia (línea de pobreza), que fue de \$ 227.118 mensuales por persona. Por su parte, el indicador de insatisfacción de necesidades fue de 26.1%. Como se observa, esto indica que la pobreza en Cartagena es mayor cuando se analiza en el espacio de las capacidades humanas que cuando se toman medidas parciales como el ingreso y las condiciones materiales.

Tabla 13. Pobreza multidimensional en Cartagena y Colombia (áreas metropolitanas), 2013

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>Cartagena</i>	<i>Colombia (13 áreas)</i>
I. Condiciones educativas del hogar	1. Logro educativo	35,9%	39,5%
	2. Analfabetismo	2,2%	2,9%
	3. Asistencia escolar	6,2%	7,6%
	4. Rezago escolar	45,2%	49,4%
II. Condiciones de la niñez y la juventud	5. Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	N.D.	N.D.
	6. Trabajo infantil	5,2%	8,7%
III. Trabajo	7. Desempleo de larga duración	6,5%	7,1%
	8. Empleo formal	N.D.	N.D.

IV. Salud	9. Aseguramiento en salud	11,6%	10,5%
	10. Acceso a salud dada una necesidad	N.D.	N.D.
V. Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	11. Acceso a fuente de agua mejorada	2,2%	1,0%
	12. Recolección de basuras	1,7%	0,2%
	13. Pisos	0,6%	1,9%
	14. Paredes exteriores	6,7%	2,4%
	15. Energía	0,0%	0,1%
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)		32,4%	29,5%

Fuente: Cuaderno de Políticas Publicas, Ipreg (2014)

Notas: El IPM se calcula para el tercer trimestre de 2013 para las áreas metropolitanas. No se incluye el área rural. Como no se obtuvieron todos los indicadores se consideran pobres aquellos hogares con al menos cuatro carencias en cualquiera de los indicadores.

En la dimensión que compete a este trabajo, la de condiciones de la niñez y la juventud, se analizan los siguientes componentes:

- Asistencia escolar: según el IPM, el 6,2% de los hogares cuenta con al menos un niño entre 6 y 16 años que no asiste a una entidad educativa. Esta privación, aunque indeseable, es una de las más bajas en el contexto de las ciudades capitales colombianas.
- Regazo escolar: el 45,2% de los hogares de la ciudad tiene al menos un niño (de 7 a 17 años) con años aprobados de estudio inferiores a la norma nacional.
- Trabajo infantil: el 5,2% de los hogares cartageneros tiene al menos un niño (de 12-17 años) que se encuentra trabajando.
- Cuidado de la primera infancia: sufren privaciones los hogares donde al menos un niño (0 a 5 años) no tiene acceso a todos los servicios de cuidado integral, esto es, salud, nutrición y cuidado. No se pudo calcular este indicador para Cartagena.

En el contexto nacional, la pobreza multidimensional en Cartagena es la tercera más elevada, si bien experimentó una reducción de casi cuatro puntos porcentuales entre 2008 y 2013. Según componentes, la mayor fuente de reducción de las privaciones se dio por los avances en asistencia escolar y en acceso a servicio de energía, variable alternativa incluida en la medición.

Tabla 14. Cambio en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y componentes en Cartagena, 2008-2013

Fuente de privaciones	2013	2008	Cambio (puntos porcentuales)	Se juzga
Analfabetismo	2,2%	3,4%	-1,2	Positivo
Asistencia Escolar	6,2%	6,2%	0,0	No cambia
Rezago Escolar	45,2%	46,3%	-1,2	Positivo
Años de escolaridad	35,9%	45,1%	-9,2	Positivo
Niños trabajando	5,2%	2,1%	-3,0	Negativo
Desempleo	6,5%	7,2%	-0,5	Positivo
Aseguramiento en salud	11,6%	12,7%	-1,1	Positivo
Acueducto	2,2%	0,6%	-1,6	Negativo
Conexión a energía	0,0%	17,1%	17,0	Positivo
Recolección de basuras	1,7%	0,2%	-1,6	Negativo
Paredes	6,7%	5,8%	0,9	Negativo
Pisos	0,6%	4,4%	-3,8	Positivo
IPM	32,4%	36,2%	-3,8	Positivo

Fuente: Cuaderno de Políticas Públicas No. 7, Ipreg (2014)

No obstante, en Cartagena se resalta el aumento de las privaciones derivadas del trabajo infantil, el menor acceso a fuente de aguas, la precariedad de material de paredes y el menor acceso a recolección de basuras, siendo estos indicadores determinantes sociales de la salud, especialmente para la población más joven de la ciudad.

Los desafíos de Cartagena con sus niños, niñas y adolescentes

A continuación se presenta el resumen del estado actual de los indicadores de meta de la política pública de infancia y adolescencia en Cartagena, y se señalan los desafíos para lograr el cumplimiento de las metas propuestas para la garantía efectiva, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad.

Para facilitar el análisis se representa el logro de las metas en un cuadro que simula un semáforo con los colores verde, amarillo y rojo. Como se explicó en la metodología, los criterios para la clasificación de los indicadores son: en color *verde*, se cuentan los indicadores que alcanzan la meta propuesta por la política pública; en *naranja*, se clasifican aquellos indicadores que aunque no hayan alcanzado la meta, han mejorado sistemáticamente durante los años de estudio; y por último, en color *rojo*, se incluyen los indicadores que no han cumplido la meta propuesta, presentan rezagos significativos y su evolución no es positiva; por tanto requieren de una intervención urgente.

Como se observa, en Cartagena 17 de los 45 indicadores de meta propuestos en la política y que fue posible compilar, se ubican en el color verde del semáforo; lo que equivale a un cumplimiento del 38%. De igual forma, quince indicadores (33%) de meta se ubican en el color amarillo, es decir, que han mejorado sistemáticamente durante los años de estudio y 13 se encuentran en rojo (29%).

Grosso modo, el objetivo *todos con educación* presenta el mayor porcentaje de logros alcanzados, que se explican por los indicadores de cobertura; no obstante, está rezagado el indicador de *deserción* y hay que continuar con los esfuerzos realizados para lograr la meta de calidad

medida por las pruebas sabery de cobertura de equipo sicosocial en las Instituciones Educativas Distritales.

Por otra parte, los resultados en los indicadores de morbi-mortalidad para todos los grupos de edad (menores de un año, menores de cinco, adolescentes) son preocupantes en la medida en que ninguna de las metas analizadas se ubica en el color verde del semáforo; por el contrario, las tasas de mortalidad por enfermedades prevalentes de la infancia (IRA y EDA) se han deteriorado desde el año 2012, acercándose a los niveles de 2008.

Un grupo de indicadores que afecta la seguridad ciudadana como la tasa de homicidios y accidentes de tránsito ha aumentado, especialmente la tasa de accidentes en adolescentes y de homicidios en jóvenes. Dentro de los indicadores que exigen una intervención inmediata de las autoridades están aquellos que dan cuenta del estado nutricional del recién nacido, medido por bajo peso al nacer –que refleja entre otras causas, la pobreza, las deficiencias en el control prenatal y la inseguridad alimentaria que aqueja a las mujeres de la ciudad- y el embarazo adolescente. Ninguno de los dos ha cedido, manteniéndose en niveles del 8% para el primero y 20% para el segundo, niveles muy superiores a las metas propuestas.

Por último, los indicadores que dan cuenta de la vulneración de derechos y que exigen medidas de protección como el abandono, el maltrato, el trabajo infantil, el abuso sexual, entre otros; se encuentran mayoritariamente ubicados en el color rojo del semáforo; lo que puede reflejar los resultados de las campañas de prevención, así como también las estrategias de acercamiento de la justicia al ciudadano. No obstante, es importante resaltar que sobre los indicadores que dan cuenta de la eficiencia en la toma de medidas de protección y restablecimiento, no fue posible levantar información, por lo cual, es difícil hacer conclusiones.

Tabla 15. Balance de las metas de la política pública Voces escuchadas, voces que deciden

			
TODOS VIVOS			
Razón de Mortalidad Materna		X	
Mortalidad en menor de un 1 año		X	
Mortalidad en menor de 5 años		X	
Mortalidad suicidio		X	
Mortalidad accidentes			X
Mortalidad homicidio			X
Incidencia del VIH Perinatal			X
Tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino		X	
NINGUNO DESNUTRIDO			
Niños y Niñas con bajo peso al nacer			X
TODOS SALUDABLES			
Coberturas de vacunación	X		
Tasa de mortalidad por EDA			X
Tasa de mortalidad por IRA			X
Embarazo adolescente			X
Porcentaje de cobertura alcantarillado	X		
TODOS CON EDUCACIÓN			
Tasa de cobertura bruta en educación media	X		
Tasa de deserción			X
IE oficiales clasificadas en nivel muy superior en Saber Pro		X	
% de instituciones educativas con proyecto de educación sexual	X		
% de instituciones educativas con proyectos ambientales	X		
% de instituciones educativas con proyectos en derechos humanos	X		

% de instituciones educativas con proyectos en formación ciudadana	X		
% de instituciones educativas con proyectos en convivencia	X		
% IE con equipo sicosocial		X	
NINGUNO SIN FAMILIA			
NNA en situación de calle			X
NINGUNO MALTRATADO, ABUSADO O VICTIMA DEL CONFLICTO			
Reducción de maltrato a menores de 6 años			X
Reducción del abandono de los menores de 6 años			X
A 2012, debe estar elaborado e implementado el Plan Distrital para la Atención Integral a las víctimas de violencia y abuso sexual.	X		
A 2011, debe estar implementada, divulgada y operando la ruta de atención a víctimas de abuso y violencia sexual.	X		
A 2011, 3 consejos locales creados para la prevención del abuso y la violencia sexual	X		
A 2014, el 100% de funcionarios de Comisarias de familia y otras instituciones de la ruta de atención capacitados en detección, prevención y sanción de delitos sexuales		X	
A 2015, 3 campañas de comunicación y sensibilización frente al abuso y violencia sexual		X	
A 2011, debe estar en funcionamiento la línea 106		X	
NINGUNO EN ACTIVIDAD PERJUDICIAL			
Niños y niñas menores de 14 años que trabajan			X
Numero de NNA explotados sexualmente		X	
ADOLESCENTES ACUSADOS DE VIOLAR LA LEY PENAL			
Reducción del 50% de los casos de NNA infractores de ley	X		
TODOS PARTICIPAN EN ESPACIOS SOCIALES			
Consejo de juventud funcionando		X	
Espacio de interlocución con el Alean de creado y funcionando	X		
Numero de encuentros de infancia realizados		X	

Consejos de juventud conformados			
Estrategia de promoción de derechos desde la diversidad étnica y cultural	X		
Numero de NNA que participan en los encuestados de infancia		X	
TODOS JUGANDO			
% de espacios acondicionados para el desarrollo de actividades culturales		X	
No. De NNA que participan en actividades culturales	X		
No. De NN formados en literaturas, artes, entre otras			X
No. De NN formados en promoción de lectura	X		

Fuente: Cuaderno de políticas públicas, Ipreg (2014) con base en la política pública voces escuchadas, voces que deciden.

Reflexiones

A partir de la revisión y análisis de los diferentes indicadores de seguimiento propuestos en la política pública distrital “Voces escuchadas, voces que deciden” se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Uno de las principales dificultades para el seguimiento de las metas es la heterogeneidad y variabilidad en la forma como son reportados los indicadores de seguimiento de la política. En algunos casos varía la forma de calcularlos y en otros los grupos de edad para los cuales se calculan.

Esta situación puede explicarse por la falta de estandarización de los instrumentos para la recolección de la información, que se refleja en que dependiendo del funcionario o de la entidad que la registre es reportada la información.

En Cartagena 17 de los 45 indicadores de meta propuestos en la política y que fue posible compilar se ubican en el color verde del semáforo; lo que equivale a un cumplimiento del 38%. De igual forma, quince indicadores

(33%) de meta se ubican en el color amarillo, es decir, que han mejorado sistemáticamente durante los años de estudio y 13 se encuentran en rojo (29%). No obstante lo anterior, es importante resaltar que no fue posible hacer seguimiento al 100% de los indicadores de meta propuestos en la política, porque la información no se encuentra disponible.

Vale la pena resaltar la gestión de la información de la cual es responsable la Secretaria de Educación Distrital y el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena -IPCC-, en la medida en que ambas instituciones organizan la información por objetivo de política y estrategia de los cuales son responsables directos. Esto facilita la labor de seguimiento y permite tomar decisiones oportunas.

Los resultados del balance de la política pública, así como los tiempos establecidos de su vigencia exhortan a que en el corto plazo se inicie la revisión de la política, con el fin de actualizar sus estrategias, redefinir indicadores de seguimiento de fácil compilación e incluir nuevas normativas alrededor de la atención, garantía y restablecimiento de los derechos de los NNA que al momento de formulación de la política no estaban vigentes.

Es necesario fortalecer con recursos tanto físicos y tecnológicos, como humanos, a las comisarías de familia, debido a que ellas soportan gran parte de la atención inicial a los niños, niñas y adolescentes.

Los procesos de selección de personal y su continuidad deben mejorarse para garantizar una atención de calidad y la sostenibilidad de procesos; incluyendo el registro de la información de los casos. De igual forma es necesario mantener la continuidad a los programas de tal forma que se superen las acciones puntuales y se avance hacia procesos sociales –especialmente en los de fortalecimiento de la ciudadanía y la participación de NNA en diferentes espacios.

En este mismo sentido, a estrategias como la *Línea 106*, se le debe garantizar su sostenibilidad en el tiempo; no hacerlo afecta directamente el restablecimiento y protección derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso y explotación sexual.

Es necesario un liderazgo mayor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para mejorar la acción interinstitucional e intersectorial y superar las barreras y limitaciones que tiene la atención, garantía y restablecimiento de los derechos de los NNA en el Distrito.

Es inminente la necesidad de contar con sistemas de información que permitan estandarizar los indicadores, definir responsables de su compilación y seguimiento y de esta forma facilitar la labor del Consejo Distrital de Política Social de coordinar la acción interinstitucional e intersectorial para el seguimiento y evaluación de la política pública de infancia y adolescencia en el Distrito.

Es necesario aumentar los presupuestos para los programas y estrategias cuya financiación no depende del Sistema General de Participación y que presentan resultados preocupantes para la ciudad, como por ejemplo los relacionados con el abuso y explotación de niños, niñas y adolescentes.

Teniendo en cuenta, que este informe es el resultado de la compilación de información estadística, documental y testimonial en las instituciones del nivel nacional y territorial obligadas a proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se recomienda complementar estos resultados, teniendo en cuenta la voz de los NNA y de otras instituciones y personas que trabajan por los derechos de los niños y niñas de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, K; Quejada Raul&Yanez, Marta (2011). Determinantes y consecuencias del trabajo infantil: un análisis de la literatura. Universidad de Cartagena.
- Acosta, Karina (2012). “Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social”, Serie de Documentos sobre Economía Regional, N° 178. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República, Cartagena de Indias.

- Aguilera, María M.; Meisel, Adolfo (2009). *Tres siglos de historia demográfica de Cartagena de Indias*. Colección de Economía Regional, Banco de la República, sucursal Cartagena.
- Aguirre, María A. (2008). “Diferencia salarial por género en Cartagena 2001-2005, ¿Existe discriminación?”. Trabajo de grado para optar al título de economista. Programa de Economía, Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Alvis, J. y Espinosa, A. (2011). “Cartagena de Indias y los retos de la seguridad humana: Diagnóstico para una agenda de gobierno en la segunda mitad del siglo XXI”. *Revista Economía& Región*, Vol.5, N°2. Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias, Colombia.
- Corredor, Consuelo (2010). *La política social en clave de derechos*. Centro Editorial-Centro de Investigaciones sobre Desarrollo (CID), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Díaz-Aguado, M. (2001). El maltrato infantil. *Revista de Educación*, 325, 143-160.
- Espinosa, A. (2012). *Bolívar 2012: Informe sobre el Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Tecnológica de Bolívar. Bogotá, Colombia.
- Georgina J. Peraza Roque, Silvia de la C. Pérez Delgado y Zoe de los A. Figueroa Barreto (2001). *Revista Cubana de Medicina General Integral*. Cuba.
- Leal, María del Carmen. *Bajo peso al nacer: una mirada desde la influencia de factores sociales*. María del Carmen. Especialista de I Grado en Ginecología y Obstetricia. Policlínico “Gregorio Valdés Cruz”. La Habana, Cuba.

Marcelo Bortman (1998). Factores de riesgo de bajo peso al nacer. Revista Panamericana de Salud Pública. Washington.

Marshall, Thomas Humphrey (1998). Ciudadanía y Clase Social. Madrid. Alianza.

PNUD (2010). Ley de infancia y adolescencia.

PNUD (2011c). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, Colombia.

Política Publica de infancia y adolescencia Voces escuchadas, Voces que deciden (2009). Alcaldía Distrital de Cartagena de indias.

Romero, Julio (2009). “Geografía económica del Pacífico colombiano”. Documentos de trabajo sobre economía regional, N° 116. Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República. Cartagena de Indias.

Sen, A. (1999). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Bogotá (Colombia).

CAPÍTULO V.

Derecho a la Participación: Reflexiones a partir del análisis de casos de tres Escuelas en Cartagena de Indias

Melisa Barcos²³
Aylin Vargas²⁴

23 Trabajadora social. Integrante del grupo CTS. barcosramos@gmail.com

24 Trabajadora social. Integrante del grupo CTS. adiazuv30@gmail.com

Introducción

La Convención Internacional de derechos del Niño (CDN, 2013) establece que los menores de 18 años son protagonistas de su propia vida, por lo que deben participar en las decisiones que les afectan” (párr. 2). Por su parte la constitución política de Colombia de 1991, plantea en el artículo 44 los derechos fundamentales de los niños, entre ellos, la libre expresión de su opinión y el deber de ser protegidos y garantizados por la familia, la sociedad y el Estado (p.p.18-19).

En el ámbito de las instituciones educativas, la ley 115 de 1994 –ley general de educación- contempla que el proyecto educativo debe implementar acciones pedagógicas que fortalezcan la participación representada en el gobierno escolar, actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones, y demás prácticas que provoquen la participación democrática.

Así mismo, la ley 1098 de 2006, código de infancia y adolescencia tiene como objetivo la protección integral de los NNA y garantizan el desarrollo de dichos derechos estipulando que “los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a participar en las actividades que se realicen en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones...” entre otras, y el “Estado y la sociedad propiciarán la participación activa en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, cuidado y educación de la infancia y la adolescencia.” (p. 243)

Todo este acervo normativo se refleja en la política pública de infancia y adolescencia de la ciudad de Cartagena (2010) *Voces escuchadas, voces que deciden* en la estrategia crear espacios formadores en ciudadanía. Esta estrategia se encamina a que los niños y adolescentes sean tratados como ciudadanos y tengan las condiciones básicas para la vida en sociedad y para ejercer la libertad.” (pág.20)

Por todo lo anterior, la participación y el empoderamiento frente a estos espacios debe desnaturalizar la concepción de participar sólo como ejercicio del voto para escoger a los representantes en las diferentes instancias de participación y entenderse como un ejercicio

de deliberación y desarrollo de procesos reflexivos alrededor de las problemáticas y necesidades cotidianas de la Escuela y sus integrantes.

Este capítulo presenta los resultados de la investigación *Análisis del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes: Un estudio de casos de los espacios formales de participación en las Instituciones Educativas San Felipe Neri, Antonia Santos y Tierra Bomba de la ciudad de Cartagena* realizada en el marco del plan de fortalecimiento del grupo CTS por estudiantes del programa de trabajo social que hacen parte del semillero de investigación y a la vez realizaron sus prácticas en el Instituto de Políticas públicas durante el año 2016.

La idea de este trabajo surgió como consecuencia de los resultados del seguimiento a los indicadores de garantía efectiva de derechos de la política pública de infancia y adolescencia de Cartagena y la pobreza evidente de los indicadores que daban cuenta de la garantía del derecho a la participación. Por tanto, este trabajo analiza el funcionamiento de los espacios formales de participación al interior de la escuela y su incidencia en el ejercicio real del derecho a la participación de los NNA en la toma de decisiones en el contexto educativo.

La hipótesis que guió el ejercicio es que los espacios formales de participación en la escuela son débiles y no representan el sentir de los NNA, en consecuencia, no garantizan el pleno goce del derecho a la participación.

Escuela y Participación

Como plantea José Juan Amar Amar (2000):

En los espacios institucionales en que el niño se desenvuelve, como lo son la familia y la escuela, la mayor forma de garantizar la creciente participación de los niños es creando estructuras democráticas (...); donde el niño tiene oportunidad de opinar y expresar ideas, sentirse libre para presentar problemas a través de la expresión de sus necesidades (...), donde los adultos lo consideran como una

persona que actúa de acuerdo a su razón y voluntad, sin violar los derechos de los demás y que le provea un crecimiento personal y grupal, respetando su individualidad(p. 20).

En este contexto, la escuela se debe concebir como un espacio que fomenta el desarrollo social debido ya que no se limita al desarrollo de asignaturas y a impartir conocimientos en el aula, sino que permite el desarrollo integral del niño, el cual posteriormente se verá reflejado en los ejercicios de toma de decisiones en la comunidad. Es por ello que todo proceso realizado desde las instituciones educativas se torna de vital importancia para el mejoramiento social. A los estudiantes se les debe fomentar una cultura de participación como forma de dinamizar la educación recibida, promoviéndola como un estilo de vida para reconocer y empoderarse de asuntos que atañen sus vidas y de convivencia con los otros.

Según la Real Academia Española, la participación es entendida como el efecto de ser parte de algo o el ejercicio de hacer, generalmente motivado por una causa que procede a una consecuencia. Dueñas y García (2012) señalan que la participación podría comprenderse como un elemento de causa y/o efecto en la cual si se entiende como causa hay que investigar cuáles son los generadores de esta y si es vista como consecuencia es necesario ver cuáles son los factores que intervienen para motivarla.

Contraria a la definición anterior, Fernández y Guerrero (1996) señalan que universalmente se ha concebido la participación como “la habilidad discursiva del sujeto, la abierta presencia en organizaciones sociales o la actuación en el ámbito de la política” (pág. 3). Por consiguiente, se cree que la participación es un privilegio, y no una acción que se ejerce desde la cotidianidad, lo cual impide que exista un empoderamiento por parte de la comunidad hacia las situaciones sociales que se presentan, desconociendo la responsabilidad que otorga el participar para propiciar distintas transformaciones sociales.

Rebollo y Martí (2002) citados por Dueñas y García, (2012, p. 2) señalan que “la participación no es una finalidad en sí misma sino un medio para conseguir algo “resaltando que esta debe ser entendida como

un derecho y no como sólo un cumplimiento formal. Parafraseando a Cáceres (2004) la participación como derecho permitirá otorgarle una connotación de prioridad o valor intrínseco.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, los procesos de participación deben ser vistos como habilitaciones; es decir como recursos que las personas deben tener para desarrollar las capacidades (Cejudo, 2007). Sin las habilitaciones, en este caso, los espacios formales de participación, no se puede desarrollar una cultura de participación. Por tanto, así como los derechos son inalienables, estos espacios deben ser reclamados si el contexto no brinda los insumos para el goce efectivo de su cumplimiento.

La participación como derecho propone una responsabilidad para quienes desarrollen este ejercicio, ya que tiene un carácter vinculante, de ahí que sea activa, libre y significativa (DDD, 1986); está ligado a la expresión libre, por ende tiene que ver con procesos de deliberación que incluye una sociedad civil capaz de influenciar en decisiones de orden público. (Cáceres, 2003)

En consecuencia, hablar de participación no sólo implica ser y sentirse parte de un grupo o entorno, sino también tomar parte de la toma de decisiones y del poder. (Pastor, 2009).

En consecuencia, es importante que desde la niñez se inicien procesos pedagógicos en torno a la formación de una conciencia participativa, ya que la generación de la misma comprende un proceso de construcción desde la niñez hasta la vida adulta, aportando al desarrollo de la ciudadanía de cada persona.

Un escenario estratégico para el fortalecimiento de una cultura de participación es la escuela, un lugar de formación integral, en el cual se gestan espacios de debate que propician a la construcción ciudadana por medio del compromiso y la obtención de responsabilidades, así mismo, el reconocimiento de la diversidad, promoviendo así procesos colectivos que tienen como fin la obtención del bien común.

Contexto

Esta investigación se realizó en tres instituciones educativas de Cartagena de indias, las instituciones educativas Antonia Santos, San Felipe Neri y Tierra Bomba. Los criterios de selección para los estudios de caso estuvieron ligados a los indicadores de matrícula de las Instituciones Educativas de Cartagena para el año 2016 y la ubicación de las mismas en las diferentes localidades de la ciudad, para el caso de la IE Tierra Bomba, además del criterio de matrícula se tuvo en cuenta su carácter insular y los indicadores de pobreza de la población.

Las tres instituciones prestan sus servicios en las jornadas de la mañana, tarde y noche; la IE San Felipe Neri además tiene jornada los fines de semana. Todas cuentan con grado preescolar hasta educación media.

En cuanto a las características de la población que atienden, La IE Tierra Bomba tiene una población de 1.500 estudiantes y desarrolla programas con modelos etno-educativos, de aceleración del aprendizaje y educación tradicional. Por su parte, la IE San Felipe Neri atiende aproximadamente 1.900 estudiante e implementa programas de lengua negritudes; finalmente la IE Antonia Santos apuesta a la inclusión social de la población con discapacidad y tiene una población de 1.260 estudiantes.

Institución Educativa San Felipe Neri

Se encuentra ubicada en el barrio Olaya Herrera, el cual pertenece a la localidad 2 y es reconocido por ser uno de los sectores de la ciudad que históricamente ha estado marcado por altos índices de inseguridad, violencia y homicidios lo cual en cierto modo ha influenciado en la relaciones dentro de la escuela. Según un estudiante de grado 10 de la IE:

Influye en el sentido que muchos, no te diré que todos, pero algunos de los sectores de los estudiantes que tienen amigos que les están diciendo “no vamos por aquí”, por el camino

del mal, “no te va a pasar nada miro que yo le estoy dando” y le dicen “vamos por aquí”, y si influye porque a veces los estudiantes van. Porque la educación viene de la casa y si uno no tiene una buena educación en su casa. Los profesores son intercesores para seguir la educación pero si tú no traes una buena educación en tu casa siempre te vas a oír “no que mi papá es esto” y si tú no traes una buena educación creo que vas a irte por el camino que no es debido.

Sumado a esto, al interior de la institución se presentan problemáticas de infraestructura que dificultan la garantía real del derecho a la educación como la falta de electricidad, agua potable y deterioro de varias aulas, lo que ha llevado a los directivos a tomar medidas para regular las clases.

Una de estas es que desde inicio del primer semestre del año 2016 se adelantó la salida de los estudiantes de la jornada de la mañana a las 10:40 a.m. y la de los estudiantes de la jornada de la tarde a las 5:30p.m, lo que ocasiona pérdida de horas de clase.

Igualmente muchas de las clases se realizan al aire libre o en los espacios verdes que tiene la institución debido el calor que viven tanto estudiantes como docentes en las aulas, y a pesar que en la institución fue construido un bloque nuevo para dar solución a una parte de la problemática, algunos directivos expresan que estas no se construyeron adecuadamente.

Bueno esto es una problemática que tiene el colegio hace años y que se han pasado muchos proyectos al mismo Ministerio y en la Secretaria de Educación, por ejemplo, Planeación y estos se han comprometido pero pañitos de agua tibia, entonces el colegio prácticamente es una infraestructura bastante antigua, bastante vieja y que ya está en deterioro. (Orientadora escolar jornada PM).

Institución Educativa de Tierra Bomba

Se encuentra ubicada en la Isla de Tierra Bomba, comprendida por los corregimientos de Caño de Loro, Bocachica y Punta Arena, pertenecientes

a la localidad 1. Localizada a diez (10) minutos en transporte marítimo desde la ciudad de Cartagena y está compuesta por una población étnica – racial cercana a los 9.500 habitantes, constituyéndose así, según Parejo, Alvis y Arrieta (2013), como la isla más grande de bolívar, con una extensión aproximada de 2.000mts.

La isla de Tierra Bomba pertenece al grupo étnico de mulatos, afro descendiente y negros. Esta presencia étnica tiene su origen en la historia del poblamiento del territorio y en los procesos de desplazamiento interno de la población urbana hacia zonas rurales. El reconocimiento como comunidad afrodescendiente ha generado empoderamiento en procesos sociales y ejercicios de defensa de sus derechos individuales y colectivos. (Montaño, 2014)

Según los estudiantes los principales problemas de la institución son ambientales como consecuencia de la falta de agua potable.

Falta el agua potable aquí en Tierra Bomba, contaminan el agua (...); así como ella la contamina, ellos mismos se llevan la contaminación para el cuerpo y así nos enfermamos. (Estudiante 6° IE Tierra Bomba)

La cuestión de los baños, nosotros vamos a los baños y se quieren morir por el olor, el baño lleva tres meses de estar sucio, con popó, no hay agua para bajar (Estudiante 8° IE Tierra Bomba).

Es sobre las basuras que están tirando frente del colegio, la brisa está frente a nosotros y nos pega el olor de eso, de la basura, allí se ensucian, por eso se contamina el mar. Aquí se murió una ballena por la contaminación del medio ambiente (Estudiante 8° IE Tierra Bomba)

Sumado a la falta de servicios públicos en la Isla y por consiguiente en la institución, están los problemas de infraestructura lo cual hace que los estudiantes convivan en un ambiente desfavorable y a su vez poco sano para su desarrollo, que además de afectar su comunidad también

impactan de manera directa las dinámicas escolares, por lo que los estudiantes resaltaron que se deben realizar acciones afirmativas para que su situación mejore.

Poner una reunión con todo el pueblo para que también ayude a no echar basura para la contaminación del mar y también creo que el gobierno, más el gobierno que regale baños o algo para que no se estén ensuciando en el mar porque eso nos contamina a nosotros y el día de mañana le vamos a dejar un futuro bien malos a nuestros hijos porque ya se está viendo la resequedad en la tierra, ya no está lloviendo, estamos en la luz que va a ver un apagón y todas esas cuestiones, estamos grave, grave (Estudiante 6° IE Tierra Bomba).

Institución Educativa Antonia Santos

Se encuentra ubicada en el barrio Pie de la Popa en la localidad 1, el cual limita con los barrios Torices y el Espinal. Expresan los directivos que a pesar de contar con una ubicación favorable, la mayor parte de los estudiantes de la institución son de sectores externos a la zona, sectores que han estado permeados por pobreza y violencia lo que en ocasiones genera dificultades en la convivencia de la comunidad educativa dentro del plantel.

La institución se encuentra en un sitio geográficamente bien situado digámoslo así, está en el barrio el Pie de la Popa pero nuestros estudiantes no son del barrio del Pie de la Popa porque tú sabes que son de estrato cuatro y cinco la mayoría de habitantes, entonces el colegio también como tiene sus sedes su población viene del barrio Chino, de la María, de lo Amador, de Nariño, Lemetre, San Francisco, Espinal, Chambacú, y tú sabes que ese sector es vulnerable. (Coordinadora jornada PM, IE Antonia Santos)

Son niños con bastantes problemas sociales dado que vienen de familias disfuncionales y contextos sociales que los afectan en el salón de clases o en las aulas. Los docentes tenemos problemas, acciones disyuntivas, conflictos, agresiones

verbales, agresiones físicas entonces partiendo de estas actitudes los docentes tenemos que hacer prácticamente magia porque el docente va a dar unos conocimientos y que ellos se apropie de ello, pero nosotros ya no somos quienes dan conocimiento científico sino que somos formadores de la conducta de ellos y que en el momento que los ponemos de manera social que puedan estar en un ambiente de armonía solo así podemos lograr con el objetivo de la clase (Docente de C. Sociales, IE Antonia Santos en Entrevista).

Datos y método

Para alcanzar los objetivos propuestos se utilizó una metodología de cohorte Mixto, la cual concilia el uso simultáneo de técnicas cualitativas y cuantitativas en la recolección, análisis e interpretación de la información de manera integral.

El estudio le asigna preponderancia al enfoque cualitativo para comprender las percepciones, significados y experiencias de los estudiantes y maestros de las instituciones educativas de Cartagena en el ejercicio de la participación dentro de la escuela.

En primer lugar se describieron los espacios formales de participación regulados en Colombia y la forma cómo participan los NNA en la escuela. Las preguntas que orientaron este análisis fueron: ¿Qué se entiende por participación? ¿Cómo es planteada la participación de los niños, niñas y adolescentes en la escuela? ¿Qué y cuáles son los espacios de participación en la escuela? ¿Cómo se constituyen? ¿Cuál es el respaldo normativo que poseen?

Posteriormente se indagó a partir de encuestas de diagnóstico rápido el conocimiento que tenían los estudiantes y docentes sobre el derecho a la participación de los NNA y los espacios formales existentes para su ejercicio. Esta información se complementó con entrevistas semi-estructuradas a los directivos docentes y al docente de ciencias sociales de las instituciones educativas. Así mismo se realizó una entrevista a profundidad a los representantes estudiantiles de los niveles básicos y media.

Paralelamente, para analizar la percepción que tenían los NNA sobre los mecanismos de participación en la escuela y su incidencia en el fortalecimiento de la democracia y la cultura de la participación se desarrollaron talleres participativos compuesto por grupos focales organizados por grados, lo cual determinó las estrategias y el lenguaje a utilizar. Los grupos se organizaron así: 1) estudiantes de tercero a quinto de primaria, 2) estudiantes desexto a octavo de bachillerato y 3) estudiantes de noveno a once de bachillerato.

El desarrollo de los talleres tuvo el siguiente orden:

Ilustración 5. Orden del desarrollo del taller



Fuente: Elaborado por las autoras, 2016

Por último se describieron experiencias significativas relacionadas a la participación, desarrolladas en las Instituciones Educativas teniendo en cuenta la revisión documental y las entrevistas realizadas. En resumen, la investigación se estructuró metodológicamente en las siguientes fases:

Resultados

De las 1.304 encuestas realizadas en las tres instituciones educativas, 369 (27%) corresponden a la I.E Antonia Santos, 344 (28%) a la I.E. Tierra Bomba y 591 (45%) a la I.E San Felipe Neri.

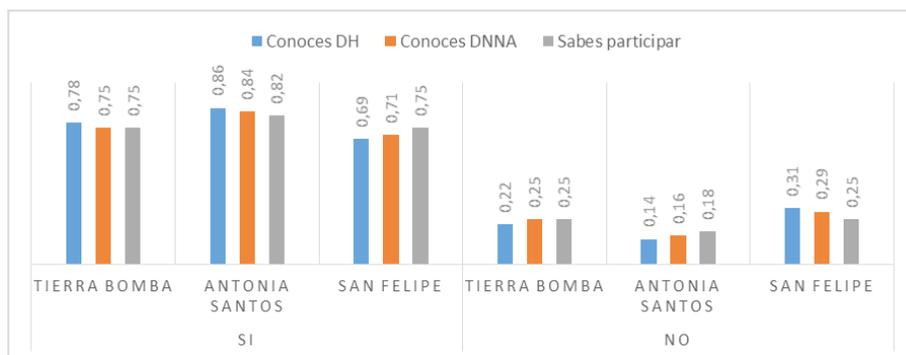
Se encontró que el 76% de los estudiantes señaló conocer los derechos humanos y específicamente los derechos que tienen como niños, niñas y adolescentes y el 77% respondió conocer los mecanismos existentes en la escuela para participar.

Ilustración 6. Fases de la propuesta metodológica



Fuente: Elaborado por las autoras, 2016

Gráfica 3. Conocimiento de los Derechos por Institución Educativa



Fuente: Elaborado por las autoras, 2016

No obstante lo anterior, al responder específicamente los derechos que tienen como niños y las formas de participación se encontró que los niños conocen genéricamente sus derechos pero los identifican a partir de actividades. Por ejemplo, el derecho a la recreación usualmente lo referenciaban al decir “bailando” o “jugando fútbol”.

Esta situación se corrobora en los talleres participativos en los cuales los estudiantes de grados mayores asociaban sus derechos con situaciones de su vida cotidiana o por vulneración de ellos. Al preguntarles por una definición de los Derechos expresaban que son “leyes que le dan a las personas para protegerlos”, “beneficios que tenemos todos como seres humanos”.

De igual forma las encuestas reflejan la confusión existente entre derechos y deberes, de tal forma que se mencionaban como derechos “hacer el aseo”, “ser amable”, “hacer caso” y como formas de participar en la escuela “portarse bien”, “hacer las tareas”, entre otros.”

No diferenciar entre derechos y deberes pone a los niños en situación de riesgo en la medida en que la confusión puede generar por un lado el no ejercicio de los derechos y/o la incapacidad de demandarlos.

Tenemos bastantes derechos si no que aquí muchos no sabemos que más tenemos como derechos como niños porque no nos dan una clase verdadera porque los colegios

públicos los profesores son regulares, pero los colegios privados dicen más porque ahí si te dan clases de verdad. (Estudiante, IE Tierra Bomba en Taller Participativo).

En la ley 115 de educación de colombiana (1994) se señala que la educación tiene como fin el formar a la persona “para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”(p. 2) por lo que desde esta se “fomenta en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad”(p.4); reconociendo el gobierno escolar como un espacio de participación donde son consideradas las iniciativas de toda la comunidad educativa.

A partir de estas ideas, es necesario saber que la participación del individuo no se limita a ser o sentirse parte de un grupo, también implica el desarrollo de la autonomía al ejercer sus decisiones ante las diferentes situaciones y el compromiso de involucrarse en los procesos de implementación de acciones. Por consiguiente, se hace indispensable conocer cómo es concebida la participación desde el manual de convivencia de las instituciones educativas y qué acciones se están implementado para su pleno ejercicio.

Según el decreto 1965 de 2013, al interior de cada institución los manuales de convivencia, además de ser una herramienta que posibilita una mejor convivencia de toda la comunidad educativa, también se encamina hacia el diseño de estrategias pedagógicas que brindan responsabilidades y libertades a los alumnos, docentes y padres de familia.

Al indagar si la comunidad educativa de las diferentes instituciones conocía el manual de convivencia, se encontró que los directivos docentes conocen a profundidad el manual de convivencia, mientras los estudiantes no lo conocen y además tienen poca claridad de cuáles los espacios formales de participación, tendiendo a confundirlos con espacios alternativos como las actividades culturales que se desarrollan en la escuela.

Nosotros tenemos un reglamento interno que incluye derechos y deberes de todos los actores de institución educativa y los estudiantes dentro de su manual de convivencia, dentro del mismo perfil participativo, dentro de los iconos institucionales se promueve el derecho a la participación en una institución etno-educativa e inclusiva, se promueve el derecho que tenemos a ser diferentes, a aceptarnos como diferentes y al reconocimiento del otro con respeto porque es que la participación tiene muchos escenarios de los contexto que la permita.(Coordinadora de Antonia Santos).

Desde el manual, la participación es la oportunidad que tiene el estudiante de poder ejercer su derecho a expresarse libremente y tener la oportunidad de que en consenso, lograr las opciones y oportunidades para hacer las transformaciones respectivas para su mejoramiento en la media que obviamente hay un beneficio general entonces efectivamente nosotros tratamos de ganar esos espacios para que el estudiante logre participar y de alguna manera tomar decisiones que afecten pues para bien, el mejoramiento institucional como de los derechos y aspectos que tienen que ver con el bienestar estudiantil (Rector de Tierra Bomba).

En las entrevistas a profundidad, los directivos docentes expresaron que las instituciones educativas ofrecen los espacios que la norma exige y se socializa el manual de convivencia; sin embargo los estudiantes manifestaron no conocer las oportunidades que ofrece la escuela para participar.

“La verdad no conozco mucho acerca del tema del reglamento a nivel participativo estudiantil. Literalmente, sinceramente, no lo conozco a puesto que en la mayoría de los colegios de pronto los estudiantes le han echado una ojeada pero no los conocen, no conocen cuáles son sus derechos y deberes, ósea principalmente de pronto conocen

cuáles son sus derechos pero no conocen sus deberes” (Estudiante, IE Antonia Santos en Entrevista).

Solamente lo entregan y no está en la obligación de leerlo pero uno medio lo lee y después no lo termina de leer (Estudiante, IE Tierra Bomba en Entrevista).

De igual forma quienes conocen la existencia del gobierno escolar expresan no conocer exactamente sus funciones. Adicionalmente manifiestan que existen obstáculos para el ejercicio real de la personería estudiantil debido a que en muchas ocasiones los representantes elegidos no tienen inherencia en la formulación del programa que trabajará durante el periodo para el que fue elegido y tampoco pueden acceder a la información para cumplir cabalmente sus funciones. Esto último afecta directamente el ejercicio del derecho a la participación.

En el consejo estudiantil no hay reuniones públicas, no dicen cuándo son y cuando se hacen no dicen lo que sucede allí (Estudiante, IE Antonia Santos en Taller Participativo).

El desconocimiento de estos elementos por parte de la comunidad estudiantil da paso a que su participación no se desarrolle de manera efectiva en los diferentes espacios y por consiguiente los procesos democráticos tampoco; puesto que como expresaron los estudiantes, cuando hay proceso de elecciones la mayoría de sus compañeros no votan a conciencia, eligiendo a sus representantes sin conocer muchas veces sus propuestas o por ser amigos, a lo que se suma que las personas electas suelen no cumplir sus propuestas lo que genera en la comunidad educativa desconfianza en la figura que representan.

Se pierde la confianza porque nos están engañando, ella puede ser mi amiga pero todos sabemos que todo no es real, por eso ya depende sí tú le crees o no le crees. (Estudiante, IE Antonia Santos en Taller Participativo).

En cuanto al proceso de elecciones los estudiantes afirmaron que el voto no es secreto, y también existe desorden a la hora de hacer el ejercicio de

votación. De igual forma manifiestan que existe poca conciencia sobre la importancia de estos procesos democráticos, lo cual se refleja en que el voto no es programático sino que se hace por amistad.

Bueno, los estudiantes del San Felipe Neri y creo que de toda la zona suroriental viendo ya marcado con el flagelo del clientelismo, tanto es que escogen a sus representantes no por sus propuestas en sí, sino por gusto, aprecio o intereses personales hacia esa persona (Docente de C. Sociales, IE San Felipe Neri en Entrevista).

A esto se suma lo expresado por los estudiantes en las entrevistas a profundidad, de ser un año en que los procesos de elecciones a representante estudiantil estuvieron marcados por situaciones que imposibilitaron un ejercicio pleno, pues el hecho de no contar con unas instalaciones adecuadas y problemas con la energía hizo que se produjera un calendario atípico lo que generó que quienes se postularon a los cargos se les dificultó la divulgación de sus propuestas a toda la comunidad educativa. Todo esto provocó que al momento de votar muchos estudiantes no tuvieran claridad sobre los candidatos y sus propuestas y por consiguiente, no votaran o no lo hacían de manera consiente dejando de lado el fin del ejercicio participativo: tener a un estudiante que vele por sus derechos y los represente. De igual forma no fue solamente el desconocimiento que había en el acto de votar si no la manera en cómo se divulgó la información, manifestó un estudiante.

El proceso de elección, falta mejorar unas cositas como un debate que este año, voy a decirte, fue pesimamente mal organizado porque uno no puede hacer una cosa de un día para otro, a la ligera (Estudiante, IE San Felipe Neri en Entrevista).

Otro aspecto a resaltar del proceso de elecciones son las propuestas de los candidatos. Como es sabido las propuestas de los estudiantes que se postulan deben tener coherencia con el contexto educativo, de tal forma que sus proyectos coadyuven a mejorar las condiciones de la escuela y el proceso de enseñanza aprendizaje. No obstante, los estudiantes en

los talleres participativos de diagnóstico rápido manifiestan que las propuestas no suelen estar en relación a las situaciones que se presentan en la escuela.

...Si, en la institución se han dado ese tipo de propuestas que son inalcanzables y entonces no cumplen las promesas porque no tiene nada que ver con lo que nosotros necesitamos. (Estudiante, IE Tierra Bomba en Taller Participativo).

Bueno lo primero que pienso es que esas propuestas, como tú lo dices, que se salen a veces del presupuesto o no se conceden a nivel directivo pienso que se da en casi todas las instituciones, porque a veces de pronto los representantes se enfocan, en parte, en contribuir, en conseguir o llamar al estudiante para que voten por él entonces esta es la cuestión por la que se hacen propuestas a veces tan no asequible; dado este caso es una mala idea porque pienso las propuestas se deben hacer para cumplirse entonces en referente a la pregunta que me venias haciendo se debe manejar antes de formular la propuesta con el consejo directivo porque dado a esto los representantes conocerán el presupuesto de la institución y dado a esto harán una serie de lineamientos para conocer el presupuesto y poder hacer las propuestas referentes (Estudiante, IE Antonia Santos en Entrevista).

De igual forma, los espacios formales de participación son asociados mayormente con los procesos de elecciones a personero y representante estudiantil, pero no basta con mencionarlos sino tener conocimiento del deber ser de los mismos y sus funciones por lo cual algunos directivos asocian que la participación es directamente proporcional a la autonomía del estudiante.

Si se puede cuando por ejemplo, se viabilice de verdad lo que se llama la autonomía escolar y es que la autonomía escolar en estos momentos está formalizada más no potencializada. (Coordinador San Felipe Neri).

Por último, se encontró que en las instituciones se están desarrollando varios proyectos normativos que buscan la presencia activa de los alumnos en actividades que corresponden a la institución teniendo como eje el fortalecimiento de su participación para la construcción ciudadana.

A pesar de esto los docentes manifiestan que los estudiantes no ejercen una participación activa en sus escuelas y cuando lo hacen se ven motivados por una nota, aludiendo que se proyecta una falsa participación proveniente de un sistema educativo lineal donde la autonomía del estudiante se ve mediado por la estructura, lo que debería llevar a repensarse nuevos métodos de enseñanza donde se vea una real formación de ciudadanía del individuo.

Bueno la comunidad estudiantil es bastante atípica. Nunca profe yo quiero participar yo represento al colegio aquí, yo he llevado al alumno porque le toca ir conmigo, llevamos al personero pero él dice seño vamos a buscar otro entonces busca a otro compañero que sea más activo que hable porque ellos no". (Docente de C. Sociales, IE Antonia Santos en Entrevista).

Por su parte los NNA de las escuelas expresaron ser poco notificados de la existencia de este tipo de proyectos, por lo cual no se sienten incluidos en los mismos.

La participación es activa si, se maneja con frecuencia dado que al realizar actos siempre se da la casualidad de que llaman a varios estudiantes y esos estudiantes siempre frecuentemente aceptan la propuesta de los profesores para salir en actos públicos para la comunidad estudiantil de este mismo colegio local (Estudiante, IE Antonia Santos en Entrevista).

Pienso que los estudiantes en esta institución tal vez no le presten mucha atención a los temas a tratar acerca de desarrollarnos mutuamente (...) no hay una participación

muy concreta ya sea de los estudiantes o profesores dado que los profesores no cuentan sus proyectos sino que los lanzan y sin embargo no los cuentan (Estudiante, IE Antonia Santos en Entrevista).

Sumado a esto los estudiantes expresan que existe una desarticulación de los docentes en los proyectos de democracia y convivencia ya que de estos sólo se encargan los profesores del área de ciencias sociales, lo cual evidenció en las entrevistas a algunos miembros del plantel educativo, donde se limitaban a explicar las actividades que se realizaban dentro de su área en cuanto a la participación de los estudiantes pero en lo que concierne a la promoción de los espacios formales de participación se lo atribuían al área de ciencias sociales manifestando tener poco conocimiento del proyecto.

...Uno también tiene que mirar las expectativas de los estudiantes y mirar las expectativas de distintos profesores no solamente del área de sociales porque un profesor de lenguaje también puede entrar, un profesor hasta de filosofía puede entrar en un debate y eso es lo que a veces no tenemos en cuenta, la participación de otros profesores o de otros estudiantes a veces. (Estudiante, IE San Felipe Neri en Entrevista).

Que exista una articulación de todos los docentes en estos procesos permite que se pueda tener una mirada más amplia de las problemáticas que se presentan y de los efectos del contexto barrial en la institución.

Reflexiones

El trabajo permitió establecer que para una gran proporción de los estudiantes de las tres instituciones educativas la concepción de derechos no es clara, generando que exista una falta de apropiación de los mismos.

Por otra parte, la participación no es concebida como derecho, por lo cual es vista como intrascendente para el ejercicio de formación y por

consiguiente desligada al proceso de transformaciones de sus propias realidades.

Situación similar se evidencia en los indicadores de garantía del derecho a la participación que contiene la política pública de infancia y adolescencia. Es así como el indicador del objetivo de generar espacios de participación a nivel de ciudad es el número de NNA que asisten a talleres y capacitaciones. Actividades que tienen una baja incidencia real de los niños y niñas en las decisiones que los afectan. En este sentido Arrieta (2013) plantea que “es necesario superar el activismo y avanzar hacia estrategias de largo plazo que fomenten la participación de los NNA en la ciudad”. (P.42)

No entender la importancia que tiene la participación ha generado en la comunidad educativa desinterés de participar activa y plenamente en los espacios formales que ofrecen las instituciones. Esto sumando a la poca pertinencia de las propuestas que hacen los candidatos, a su posterior incumplimiento y a la falta de acompañamiento real de los directivos docentes a estos procesos, ha generado una trivialización de la participación y una pérdida de confianza y sentido a estos procesos.

Esto lleva a concluir que la participación debe ser incluida en el plan escolar como una manera de que los niños, niñas y adolescentes puedan aprehender, expresarse y reconocer el papel que tienen en la sociedad, no solo en las aulas de clase por medio de la elección a representante escolar, sino también en otros contextos como la familia, la comunidad, el barrio.

De esta forma la participación dentro del proceso de formación fomentaría la inclusión social, el fortalecimiento de la autonomía estudiantil y la capacidad propositiva, para ello se deben crear herramientas pedagógicas que desarrollen formas de entender e incentivar la participación como un estilo de vida (Fernández y Guerrero, 1996); igualmente desde la primera infancia se estimulen formas de participar conociendo la vida escolar y sus instancias, “...este es el motivo que hace necesario “educar para la participación” (p. 6); generando un sentido de pertenencia y apropiación, legitimando los

espacios participativos como formas de interacción social, así mismo, de conocimiento hacia los otros y hacia la institución.

El ejercicio de participación en los espacios formales, como “forma de preparación para la convivencia democrática, por medio de la participación de todos los estamentos de la comunidad educativa en la organización y funcionamiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI)”(Ministerio de educación, 2010), tienen un respaldo institucional que garantiza su efectivo desarrollo, pero se debe tener en cuenta cómo las instituciones educativas materializan la normativa vigente en la promoción de las prácticas de participación de la comunidad estudiantil.

Por ejemplo, en la conformación del gobierno escolar se pueden encontrar varias barreras debido a los antecedentes de organización jerárquica entre directivos, docentes, padres de familia y estudiantes; es por ello que se debe replantear los modos de comunicación y relación entre los diferentes grupos ya que permitirá que se rompan las relaciones de poder y subordinación que alejan a los estudiantes de participar.

El gobierno escolar debe ser el espacio en el que prime el respeto por el otro y sus forma de pensar, siendo bien recibidas y tomadas en cuenta para la toma de decisiones, en consecuencia, los estudiantes estarán en un ambiente de confianza en el cual se sientan lo suficientemente seguros para expresar sus ideas, generando participación activa en los procesos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Amar Amar, J. J. (julio, 2000). Participación de los niños. En: Revista espacio para la infancia. no.14. p. 17-20. Recuperado de <http://www.oei.es/historico/n4433.htm>

Arráez M., Calles J., Moreno L. (2006). Sapiens, revista Universitaria de Investigación. La Hermenéutica: una actividad interpretativa. Vol. 7, núm. 2. p. 171-181. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/410/41070212.pdf>

- Arrieta, R. Políticas públicas de infancia y adolescencia en Cartagena: balance y perspectivas. En: Cuadernos de políticas públicas. No. 7. Cartagena. Ediciones Unicartagena. 2013. p. 42.
- Carvajal, R. (2014). Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. El enfoque de capacidad de AmartyaSen y sus limitaciones para la ciudadanía y la sociedad civil. Año 16, núm. 31. P. 85 – 103. Recuperado en: http://institucional.us.es/araucaria/nro31/ideas31_5.pdf
- Congreso de Colombia. (8 de febrero de 1994) Artículo 5 [Título III]. Ley General de Educación. [Ley 115 de 1194]. DO: 41.214. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
- Constitución política (1991): Artículo 44 (Título II). 2015 ed. Editado por Corte Constitucional, Consejo superior de la judicatura. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Espinos, A. (2013). Capítulo 12: Tierra Bomba Inclusión social y productiva: desafíos del desarrollo humano local (editor del libro) En: pobreza rural y desarrollo humano Cartagena de Indias. p.426. Bogotá: Equion.
- Naciones Unidas. (2011). El enfoque basado en los Derechos Humanos, marcos conceptuales y principios rectores. Recuperado en: <http://derechoshumanosycooperacion.org/pdf/rhhm-03-el-ebdh.pdf>.
- Unicef Argentina. (2013). Derecho a la Participación. En: La niñez y la adolescencia. Recuperado de: http://www.unicef.org/argentina/spanish/children_11137.htm
- Nuevo Código de Infancia y Adolescencia: Antecedentes, análisis y trámite legislativo. (Julio, 2007). 1ra ed. Editorial Universidad del Rosario.

Consejo Distrital de Política social de Cartagena de Indias. (2010). Política Pública “Voces escuchadas, voces que deciden”.

Ministerio de Educación. (2010)¿Qué falta para alcanzar la calidad? El universal de Cartagena. Recuperado en: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-113979.html>

Montaño, J. (16, marzo. 2014.) Tierra Bomba: la historia de la isla que se negó a votar. El Tiempo, recuperado en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13663895>>

Sarruf, L. (14 de Abril, 2016). Colegios de Cartagena y Bolívar siguen rezagados en calidad educativa. El Universal de Cartagena. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/colegios-de-cartagena-y-bolivar-siguen-rezagados-en-calidad-educativa-223740>

CAPÍTULO VI.

La Huella Imborrable: El Caso de la Educación Inicial en Cartagena de Indias²⁵

Lina Luz Córdoba Girado²⁶

Rosaura Arrieta Flórez²⁷

25 Los resultados que se presentan en este capítulo son producto de la investigación análisis de la educación inicial ofrecida en los centros de desarrollo infantil-CDI (modalidad institucional) en el distrito de Cartagena, su incidencia en la generación de capacidades y formación de sujetos de derecho a niños y niñas menores de 5 años, realizada en el marco de las prácticas profesionales de trabajo social en el Ipreg y algunos de sus resultados fueron publicados para su discusión como documento de trabajo en el cuaderno de políticas publica No. 7 de junio de 2016.

26 Trabajadora social. Integrante del grupo de investigación CTS de la Universidad de Cartagena. linacordoba7@gmail.com

27 Docente Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno. Universidad de Cartagena. Ipreg2@unicartagena.edu.co

“No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana” Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, 30 de septiembre de 1990

Introducción

En Colombia, la política pública nacional para atender integralmente el desarrollo de los niños y niñas de cero a cinco años es denominada estrategia de Cero a Siempre. Está dirigida a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano de los niños durante la primera infancia a través de un trabajo unificado e intersectorial, el cual, articula todos los planes, programas y acciones que se desarrollan en el país y sus territorios. Está fundamentada en el enfoque de Derechos, es decir, sobre la convicción que los niños son ciudadanos sujetos de derechos, seres sociales, singulares y diversos.

Por su parte, la educación inicial es un eje estructural de la política y se convierte en “la oportunidad para el desarrollo de las capacidades físicas, cognitivas, emocionales, sociales y comunicativas en los niños” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012, pág. 11) las cuales contribuyen de forma directa en el proceso de aprendizaje, comunicación, socialización y en consecuencia, en su desarrollo como sujetos de derechos.

La Ley 1098 de 2006 –Ley de Infancia y Adolescencia- plantea a la educación inicial como un derecho impostergable; su promoción y garantía son una obligación de los gobiernos, amén de que es un requisito indispensable para contribuir al desarrollo humano y la disminución de la pobreza en las regiones del país.

La misma ley estableció la obligación a los gobernantes de los ámbitos nacional, departamental y municipal, de liderar el diseño, ejecución

y evaluación de las políticas públicas dirigidas a todos los niños y adolescentes. Y en materia de primera infancia, exige dar pleno alcance a lo establecido en el artículo 29, que define el derecho al desarrollo integral en quienes se encuentran en este ciclo vital.

No obstante, a pesar de estos avances normativos, las acciones administrativas no han sido suficientes para la promoción universal del derecho a la educación inicial en los diferentes territorios de Colombia. Los niveles de cobertura argumentan esta afirmación; según “la Alta Consejería para la Primera Infancia, para el año 2015, en Colombia de los 2.400.000 niños menores de 5 años que se encontraban en condiciones de pobreza extrema, el 52% no tuvo acceso a esta oferta nacional”²⁸ Es decir, más de la mitad de la población de cero a cinco años en el país que sufren hambre (pobreza extrema), estuvieron sin garantías reales para la atención integral y la educación inicial.

En este capítulo se presentan los resultados de la investigación *análisis de la educación inicial ofrecida en los centros de desarrollo infantil-CDI (modalidad institucional) en el distrito de Cartagena, su incidencia en la generación de capacidades y formación de sujetos de derecho a niños y niñas menores de 5 años*, el cual describe, analiza y representa el estado actual de la garantía del derecho a la educación inicial para la primera infancia en las modalidades de Atención Institucional y Familiar en la ciudad en el periodo comprendido entre los años 2011 a 2015.

De igual forma se analiza la inclusión de programas dirigidos a la atención de niños y niñas menores de 5 años en el plan de desarrollo “ahora sí” y en la política pública distrital de infancia y adolescencia “Voces escuchada, Voces que deciden”. Por último, se presenta el estado de la atención de la primera infancia en la ciudad en materia de cobertura, articulación institucional, educación inicial, entre otras variables, concluyendo en la presentación de los balances de avances y retos para la ciudad.

28 *EL ESPECTADOR*. (2 mayo de 2016). Instan al Congreso a aprobar Ley de Primera Infancia. Redacción política.

Datos y método

Esta investigación se realizó en el marco de las prácticas profesionales en Trabajo Social, realizadas en el Instituto de Políticas Públicas, regional y de gobierno-IPREG, de la Universidad de Cartagena y parte del *análisis de la educación inicial ofrecida en los Centros de Desarrollo Infantil-CDI (Modalidad Institucional) en el Distrito en materia de garantía del derecho a la atención integral en la primera infancia, para el desarrollo de capacidades y formación de sujetos de derecho.*

El estudio se desarrolló bajo el enfoque de derechos, considerando que los niños menores de 5 años son sujetos titulares de derechos consagrados en normativas Internacionales y nacionales; por tanto, el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de promover las condiciones óptimas para la garantía, protección y restablecimiento de los mismos.

Para la recolección, análisis e interpretación de la información se utilizó el método mixto que combina técnicas cualitativas y cuantitativas para dar respuestas a los diferentes objetivos de la investigación.

Hernández Sampieti y Mendoza señalan que *“los métodos mixtos representan uno conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación, que implican la recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos (...) los cuales permiten un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio”* (2008, pág. 546).

En primera instancia se utilizó la técnica de revisión documental direccionada al análisis de los documentos definidos por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF); la Política pública de Primera Infancia a nivel nacional y local y la normativa regulatoria de la atención de primera infancia en Colombia para describir, entender y contextualizar la atención de la primera infancia en el país. Posteriormente se revisó la política pública “Voces escuchadas,

Voces que deciden” y el Plan de Desarrollo “ahora sí”, identificando programas dirigidos a la atención de la primera infancia en Cartagena.

Con el objetivo de conocer la implementación y la funcionalidad de la atención integral en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre en Cartagena, se realizaron entrevistas estructuradas a funcionarios públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y de la Alcaldía Mayor de Cartagena, en las cuales se indagó sobre las modalidades de atención, las coberturas de los programas, su ubicación geográfica, entre otros aspectos.

De igual forma, se entrevistó a una muestra de los coordinadores Administrativos y/o pedagógicos y docentes de nueve (9) Centros de Desarrollo Infantil-CDI que funcionan en Cartagena para conocer sus historias, gestiones administrativas, coberturas, procedencia de la población atendida, procesos desarrollados con relación a los componentes del servicio y estándares de calidad para Centros de Desarrollo Infantil, Además de la cualificación del personal docente, las metodologías para el desarrollo de capacidades y formación a los niños y niñas como sujetos de derechos, entre otros aspectos.

Los CDI analizados fueron: Fundación Granitos de Mostaza, Fundación Actuar por Bolívar, Colegio Educativo los Ángeles, Corporación Paulo Freire, Asociación fomento al Desarrollo Social (FODES), Fundación HIJOS DE BOLIVAR, Corporación Educativa Colegio Gran Colombia, Fundación preservar por Colombia y Fundación Granitos de Paz. Los criterios para la selección fueron su ubicación y cobertura geográfica y la autorización de los mismos para la indagación de sus procesos.

Para el análisis e interpretación de la información cualitativa se utilizó el programa ATLAS TI. Las categorías de análisis fueron: educación, educación inicial, primera infancia, derechos, desarrollo humano, desarrollo infantil y potenciación de capacidades. El abordaje de las mismas posibilitaron el estudio holístico de la problemática identificada al ubicar la educación inicial como una estrategia para el desarrollo de capacidades socio-emocionales, cognitivas y físicas mediante acciones pedagógicas intencionadas y planeadas.

Sen (2000) define el *desarrollo humano* como un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas como: i) tener una larga y saludable vida, II) adquirir conocimientos y iii) tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Por lo tanto, es indispensable la promoción de condiciones óptimas para el bienestar de las personas y la construcción de sociedades justas y equitativas a través de la extensión de oportunidades para que los ciudadanos disfruten el tipo de vida que deseen.

Siguiendo a Sen, esta ampliación de las oportunidades está determinada por el desarrollo de *capacidades* como producto de la adquisición de conocimientos, intencionados y orientados; oportunidad posibilitadora de la construcción autónoma del ser en el disfrute de una vida realizada y digna. Es por ello, el papel crucial de la educación en el mejoramiento de las capacidades humanas fundadas en la libertad subjetiva.

Según Freire, citado en Paiva (2007), la *educación* como un proceso de emancipación debe estar encaminada “hacia la formación de seres humanos pensantes, comprometidos con su devenir. (...) educación que haga libre al educando al reafirmar su identidad gracias al pensamiento”; por ende, la libertad se refleja entonces en la capacidad de pensar, proponer, criticar constructivamente, tomar decisiones, participar, comprender, interpretar la realidad y las dinámicas que entretejen las interacciones con el otro, capacidades necesarias para la construcción libre como sujeto de derecho, en la consolidación de una sociedad democrática e incluyente.

La educación inicial además de ser un eje estructural de la atención integral de la primera infancia definida por la Estrategia de Cero a Siempre, es un derecho impostergable según la Ley 1098, que tiene por objetivo el “cuidado y acompañamiento del crecimiento y desarrollo de los niños mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos. Ambientes en los que cada uno de ellos puede encontrar las mejores posibilidades para el sano y vigoroso desenvolvimiento de su singularidad, en los que se asuma el respeto

por la infancia y en los que se reconozca el juego y la formación de la confianza básica como ejes fundamentales del *desarrollo infantil* (cursiva nuestra)” (CONPES 109, 2007 pág. 23).

En este sentido, los procesos pedagógicos desarrollados con los niños menores de 5 años en el marco de la educación inicial deben estar direccionados a una educación emancipadora, en la co-construcción de sujetos críticos, propositivos, autónomos y participativos, ampliando las posibilidades en los niños de elegir libremente el tipo de vida que desean en su realización como personas. Aportando desde este escenario, a la formación de sujetos de derechos capaces de incidir en la transformación de realidades excluyentes y desiguales, en pro de la consolidación de una sociedad democrática y justa.

En últimas, la educación inicial es la base sobre la cual se puede garantizar el desarrollo humano y los derechos de los menores de cinco años tal como lo señala la Ley de infancia y adolescencia en el artículo 7 al establecer cuatro imperativos para los gobiernos: i) reconocimiento de la titularidad de los derechos, ii) garantía y el cumplimiento, iii) prevención de su amenaza o vulneración, y iv) pleno restablecimiento cuando han sido vulnerados.

Marco de la Política de Atención a la Primera Infancia en Colombia

La adopción de la política pública a nivel nacional orientada a asegurar condiciones para el desarrollo integral de niños y las niñas por medio de la atención y la educación inicial ha sido resultado de un proceso de construcción con significativas transformaciones que ha contribuido al reconocimiento de los niños como sujetos de derechos; y cuya obligatoriedad de garantizarlos, promoverlos y reestablecerlos es del Estado, en corresponsabilidad con la sociedad y la familia.

En el siguiente cuadro se presentan los hitos sobresalientes en la construcción de las políticas públicas para la atención a la primera infancia en Colombia:

Tabla 16. Evolución histórica de atención a la primera infancia en Colombia

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA.	
Principios del siglo XX	<p>-Atención ligada a proveer alimentación, higiene y cuidado en asilos y hospicios a niños y niñas en situación de orfandad, abandono y pobreza. Responsables: Comunidades religiosas.</p> <p>-Se crean los primeros jardines infantiles privados, por Escuela activa.</p>
30´s	<p>-1939, se legisla por primera vez sobre educación infantil-Decreto 2101. (Aquella que recibe el niño-niña entre los cinco y siete años de edad).</p>
40´s	<p>-1946, se promulga la ley 83 “Código del Niño o Ley Orgánica de Defensa del Niño”.</p> <p>- Se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y el Ministerio de Higiene.</p>
60´s	<p>-1962, se construyen 6 jardines infantiles nacionales populares, luego se amplían a 22. Adscritos al Ministerio de Educación Nacional- Decreto 1276.</p> <p>-1963, se adscribe la educación preescolar a la educación primaria-Decreto 1710. (Educación conveniente más no obligatoria).</p> <p>-1968, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, para atender al <i>menor en situación irregular</i> y a sus familias.</p> <p>(Se definen modalidades de atención).</p>
80´s	<p>-1985, se desarrolla el Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (Pefadi).</p> <p>-1988, se crean los Hogares Comunitarios de Bienestar-HCB: atención integral de la primera infancia.</p> <p>- ICBF asumió el reto de 100 mil hogares para la atención de un millón y medio de niños y niñas altamente vulnerables.</p> <p>-1989, se adopta y ratifica la Convención Sobre Derechos del Niño con la resolución 44/25 del 20 noviembre.</p>

	<p>-1991, se adopta los acuerdos definidos en la Convención sobre los derechos del niño, mediante la Ley 12.</p>
90´s	<p>-1994, se establece la obligatoriedad del grado de preescolar mediante la ley 115 (Lo cual impulsa la reflexión y la práctica sobre la atención a la primera infancia en Colombia).</p>
	<p>-2006, se crea el Código de la Infancia y la Adolescencia) -Ley 1098 (la misma, facilitó la formulación de la Política de Primera Infancia y la conformación de la Alianza por la Niñez Colombiana¹).</p>
2000	<p>-2007, se aprobó la “Política pública nacional de primera infancia, Colombia por la primera infancia” mediante el CONPE 109.</p> <p>-2011, se crea la Estrategia De Cero a Siempre- Política Pública para la Atención Integral a la Primera Infancia en marco del Plan de desarrollo <i>Prosperidad para todos</i>.</p>

Fuente: Cuaderno de políticas públicas No. 7, Ipreg (2016).

Estrategia de Cero a siempre

La estrategia de Cero a siempre fue creada en 2011 mediante el Decreto 4875, a partir de los trabajos de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la primera infancia-CIPI, en marco del Plan de Desarrollo Nacional. La Estrategia ha sido definida como “un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia, 2012).

En este contexto, la CIPI debe cumplir la función de armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la atención a la

primera infancia. Dicha comisión, está integrada por la Alta Consejería de Programas Especiales, ACPPE, Ministerios de Educación Nacional, Planeación, Salud y Protección Social, el Departamento de Planeación y el Departamento de Prosperidad Social, con sus entidades adscritas el Instituto Colombiano de Bienestar familiar ICBF y la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema.

Centros de Desarrollo Infantil –CDI en la estrategia de Cero a siempre

La estrategia de cero a siempre está conformada por cinco ejes estructurales: i) Cuidado y crianza, ii) Salud, nutrición y alimentación, iii) Educación inicial, iv) Recreación y v) Ejercicio de la ciudadanía.

Dentro del eje de educación inicial, la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia ha definido las modalidades de atención así: Modalidad Institucional a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Modalidad familiar y Modalidad comunitaria (Hogares Comunitarios de Bienestar). Esta clasificación se hace con el propósito de lograr coherencia al reorganizar los servicios y unificar criterios entre los sectores al momento de garantizar las diversas atenciones que requieren los niños en pro a su desarrollo integral.

La siguiente tabla presenta un análisis comparativo de las características y la población atendida por las diferentes modalidades de atención a la primera infancia.

Tabla 17. Modalidades de atención en Educación Inicial

MODALIDAD	COMUNITARIA	FAMILIAR	INSTITUCIONAL
Qué son	Hogares Comunitarios de Bienestar- HCB.	CDI	Centros de Desarrollo Infantil-CDI-y Hogares Infantiles -HI-
Población que atiende	Niños de 2 a 5 años	Mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas menores de 2 años.	

Objetivos	Fortalecer las habilidades de cuidado, crianza y construcción conjunta para la promoción de armónica e integral del desarrollo de los niños.	Fortalecer el vínculo afectivo de los niños con sus familias y fortalecer las habilidades de cuidado, crianza y construcción conjunta para la promoción de armónica e integral del desarrollo de los niños.	Garantizar una atención integral de calidad a los niños y las niñas.
Procesos	Atención centrada en la protección, cuidado y nutrición de los niños incluyendo algunas actividades pedagógicas.	Procesos de formación y acompañamiento a familias y cuidadores mediante encuentros educativos grupales y en el hogar.	Proceso de formación, acompañamiento, cuidado cualificado mediante acciones planificadas. Acciones dirigidas a materializar los derechos a la educación inicial, cuidado, salud, nutrición, protección y participación a través de una intervención en las dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano.
Componente de atención	Cuidado, protección, salud, nutrición, y desarrollo psicosocial.	Familia, salud y nutrición, pedagógico, talento humano, ambientes educativos y protectores, administrativos y de gestión.	Familia, salud y nutrición, pedagógico, talento humano, ambientes educativos y protectores, administrativos y de gestión.
Intensidad horaria	Jornada de 8 horas o media jornada, durante 200 días al año.	Un vez a la semana y los encuentros en el hogar una vez al mes.	Jornada de 8 horas diarias, durante 220 días al año en los CDI Jornada de 8 horas diarias, durante 210 días al año en los HI

Suministro nutricional	65% del requerimiento nutricional.	Aporta el 70% requerimiento nutricional en un refrigerio semanal y un paquete alimentario mensual para llevar a casa calculado para 5 días de la semana.	70% del requerimiento nutricional diario. Niños de 2 a 5 años
Recursos Humanos	Madres comunitarias	Equipo psicosocial, un profesional de la salud, docentes y auxiliares pedagógicos.	Coordinadores, Equipo psicosocial, un profesional de la salud. Docentes, auxiliares pedagógicas.

Fuente: Cuaderno de políticas públicas No. 8, Ipreg (2016) con base en ICBF, 2015.

En el año 2011, con la implementación de la Estrategia de cero a Siempre, se empiezan a transitar de los Hogares Comunitarios de Bienestar- HCB a los Centros de Desarrollo Infantil-CDI para asegurar el desarrollo integral de la población de primera infancia en Colombia, mediante una atención y acompañamiento cualificado en ambientes seguros y protectores, en el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos y protagonistas de su propio desarrollo.

En los CDI se planean y desarrollan acciones dirigidas a materializar los derechos a la educación inicial, cuidado, salud, nutrición, protección, participación y acceso a bienes culturales, a través de una intervención en las dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano (DIT); atenciones que se han definido como inherentes a la concepción de desarrollo Integral.

En este sentido, los equipos profesionales que acompañan y desarrollan el proceso deben ser interdisciplinarios con el fin de orientar la acción en la comprensión holística de la atención (Ministerio de educación nacional-MEN, 2012 pág. 5)

La atención ofrecida en los CDI debe ser diferencial para los niños con relación a su edad. La asistencia de los niños y las niñas a estos centros es a partir de los dos años de edad. Los menores deben permanecer bajo el cuidado y crianza de la familia o red de apoyo de la misma. No obstante, existe la posibilidad de apoyar y atender a los niños y las niñas en sus primeros años de vida, cuando los padres tienen obligaciones por fuera del hogar.

Los CDI operan a través de organizaciones comunitarias, sociales y educativas, quienes desarrollan procesos de mejoramiento continuo debido a la definición de estándares en el Sistema de Gestión de Calidad. También funcionan como organizaciones dinámicas que desarrollan programas y proyectos fundamentados en principios de eficiencia, transparencia y compromiso social con las familias y comunidades habitantes del lugar donde se encuentra ubicada la organización (responsabilidad social).

Con el fin de garantizar la calidad de la atención, se definieron cinco componentes de calidad para evaluar, supervisar, y hacer seguimiento a los procesos desarrollados en los CDI en diferentes áreas:

Salud y Nutrición: El CDI debe ser un escenario donde se promuevan hábitos de vida saludables. Las acciones en el componente de salud no solo están orientadas a verificar el acceso de los niños a los servicios de salud, sino deben incluir aspectos relacionados con la creación de hábitos saludables y la generación de espacios en condiciones higiénicas sanitarias para la salud de niños y niñas y el consumo de los alimentos requeridos (nutrientes) para su edad.

Desde el punto de vista de la atención integral, los equipos de trabajo del CDI deben estar en condiciones para hacer seguimiento a las acciones del desarrollo infantil en el marco del desarrollo integral, lo que significa que el desarrollo nutricional es importante en cuanto hace parte del desarrollo integral del niño y niña. En consecuencia, deben contar con conocimiento sobre los aspectos de valoración y seguimiento al desarrollo infantil.

Proceso Pedagógico: La educación inicial ofrecida en los CDI tiene un carácter intencional, con sentido en sí mismo, centrado en responder a los intereses y necesidades de la primera infancia, donde el juego, la literatura, la exploración del medio y el arte se constituyen en experiencias fundamentales de la educación de los niños. El proceso pedagógico debe ser pertinente y coherente que oriente la acción de todos los que participan en la promoción del desarrollo de las niñas y los niños en el CDI.

Esta mirada del trabajo pedagógico en educación inicial está basada en la comprensión del niño como un sujeto integral, de allí que las acciones y experiencias propuestas busquen promover su desarrollo también integral, es decir, de todas sus dimensiones interrelacionadas: corporal, socio-emocional, cognitiva, artística y comunicativa.

Lograr este trabajo intencionado en educación inicial implica partir de la observación y escucha de los intereses y características de los niños y las niñas para proponer experiencias que posibiliten su máximo desarrollo, las que a su vez son consecuentes con la idea del niño-la niñas como sujeto activo y participe en su proceso de desarrollo. En este sentido, las propuestas pedagógicas de los CDI han de estar ajustadas a los contextos particulares de la población a atender y a los intereses de estas. Estas experiencias educativas para los niños en su primera infancia se orientan a expandir sus capacidades y a potenciarlas para lograr un óptimo desarrollo.

Talento Humano: El CDI requiere un equipo interdisciplinario, integrado por profesionales de las ciencias sociales, ciencias de la educación, ciencias humanas y ciencias de la salud.

En tanto los CDI fusionan el cuidado y la educación se requiere un número adecuado de personas que garanticen la seguridad y protección de los niños. La naturaleza holística que debe orientar el quehacer de un CDI conlleva la necesidad de conformar equipos de trabajo funcionales y con excelentes capacidades profesionales. Para ello, ha sido fundamental definir áreas de conocimiento que desde sus diferentes saberes aportan a la comprensión del desarrollo infantil, así como profesiones que

tienen por objeto dentro de sus procesos de formación, la inclusión de temáticas relacionadas con el desarrollo infantil.

Ambientes Educativos y Protectores: Los ambientes de los CDI deben construirse para favorecer el desarrollo, bienestar y seguridad del niño y para incentivar ambientes abiertos para explorar la naturaleza. Tanto a nivel de mobiliario como de espacios (escaleras, patios, baños, entre otras) deben estar adaptados a las características y condiciones de los niños y las niñas. Los CDI deben contar con espacios delimitados que les den al niño y la niña seguridad, pero a la vez amplios que les permitan autonomía para manejarse en ellos.

En consonancia con lo anterior, el Centro de Desarrollo Infantil es un escenario donde la atención, el cuidado, la protección y la educación están vinculados al trabajo pedagógico. Por ejemplo la rutina diaria del centro les posibilita a los niños y a las niñas una estructuración mental, la asimilación del tiempo, la seguridad de sentirse cómodos, a la vez que permiten la satisfacción de sus necesidades de comida, sueño, aseo, entre otros.

Para garantizar efectivamente el derecho de cada niño al desarrollo integral, teniendo en cuenta sus particularidades, las de sus familias y las de su contexto, los CDI han de proporcionar las condiciones físicas, humanas, pedagógicas, culturales, nutricionales, sociales y administrativas, con suficiencia y calidad.

Familia, comunidad y redes sociales: Desde este se reconoce a la familia como el escenario donde inicia la atención integral de los niños. Por tanto en los CDI se asumen funciones de formación y acompañamiento a las familias, orientando el trabajo hacia una educación inicial de calidad que fortalezca y potencie las capacidades de los niños y las niñas durante el ciclo vital de la primera infancia.

Proceso administrativo y de gestión: los Centros de Desarrollo Infantil son una organización en sí misma. En este sentido, deben orientar su gestión de forma organizada, sistemática y coherente con una mirada estratégica propia. Tienen una clara visión y misión relacionada con el

desarrollo de políticas sociales, especialmente en procesos relacionados con el bienestar de los niños, las niñas y sus familias. Esto requiere que el CDI sea una organización con información organizada, actualizada, con procesos de gestión que propendan por generar un clima laboral adecuado, por mantener condiciones y relaciones interpersonales de respeto y armonía, con alto nivel de compromiso hacia el servicio que se presta.

La primera infancia en la política pública para la infancia y la adolescencia Cartagena “voces escuchadas, voces que deciden”

En el marco de la Constitución de 1991, la ley 1098 de 2006 y los Lineamientos definidos por el Departamento de Nacional de Planeación en el documento Marco para las Políticas Publicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la infancia y adolescencia en el Municipio, se formula desde la administración local de Cartagena en 2010 la política pública Distrital de infancia y adolescencia Voces escuchadas, Voces que deciden.

La política pública está encaminada a garantizar, mejorar, promover y restituir el ejercicio de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes de la ciudad propiciando escenarios y acuerdos que faciliten ampliar el acceso a oportunidades de esta población y la superación de la pobreza extrema y la exclusión social.

La política se estructura en dos ejes estratégicos) el compromiso es con todas las niñas y los niños, por el restablecimiento de garantías universales de derechos y II) la generación de escenarios propicios para el goce y el disfrute por parte de las niñas, los niños y adolescentes de sus derechos. Para la materialización de estos ejes se proyectaron nueve líneas estratégicas encaminadas a garantizar y proteger los derechos de los niños y adolescentes. A su vez, estas líneas estratégicas están conformadas por programas. Los programas identificados dentro de la política pública que responden a la atención de la primera infancia fueron: i) respeto a la vida, ii) niños, niñas saludables, iii) niños, niñas sin actividad perjudicial, iv) todos con educación, v) ludotecas para

la recreación, vi) niños, niñas sin riesgos y espacios propicios para el encuentro.

La línea estratégica encaminada a la promoción de la educación inicial en el distrito es la referida a todos con educación. Los programas propuestos para alcanzar las metas proyectadas son: **cobertura con calidad y educación de cuna**, desde los cuales se propone alcanzar una cobertura del 100% para el año 2015, en los Jardines Sociales y Hogares Comunitarios a partir de la construcción y adecuación de ambientes e infraestructura educativa. Para ello, se planteó al año 2012, la construcción de 3 (tres) jardines sociales y 3 (tres) hogares comunitarios. De igual forma se propuso la cobertura universal 100% en la formación y cualificación de agentes pedagógicos para mejoramiento permanente de la calidad al año 2015.

A pesar de la firma de un convenio interadministrativo para la construcción de cuatro (4) hogares comunitarios en los barrios Rosedal, Punta Canoa, Flor del campo y El silencio, en 2010, empezó la construcción de un Hogar Múltiple en Flor del Campo para atender a 120 niños del barrio, con un presupuesto de 465 mil millones de pesos, no obstante, a la fecha solo funcionan los hogares de Rosedal y Punta canoa. Los demás siguen inconclusos.

“La Administración Distrital con un convenio interadministrativo por 5 mil 500 millones de pesos, suscrito el 9 de noviembre de 2009 (...) contrató a Edurbe, para construir y dotar cuatro hogares comunitarios en Cartagena” (Agámez, 2016, El Universal)

“La construcción alcanzó a estar lista en un 70 %, pero a los pocos meses se suspendió, por falta de presupuesto. Entonces, comenzaron los problemas con el Hogar Múltiple de Flor del Campo. La falta de vigilancia, convirtió al sitio en un foco de inseguridad que servía de guarida a delincuentes y que causaba dolores de cabeza a la comunidad. Poco a poco, los ladrones desvalijaron la edificación”. (Agámez, 2016, El Universal).

Los problemas de inseguridad asociados al abandono de esta construcción siguen vigentes en flor del campo, convirtiéndose en otro problema social, distinto a la vulneración del derecho a la educación inicial de los niños del barrio. Este fenómeno es paralelo al deterioro de la infraestructura originado por la desprotección y no puesta en marcha del servicio de atención integral en la zona.

“Ese hogar infantil estaba para terminarse en un año pero tenemos casi seis años en esto” (Gerónimo Díaz Ballesteros, presidente de la Junta de Acción Comunal de Flor del Campo en Agámez, 2016, El Universal).

En ese mismo año, 2010, a la par de la obra en Flor del Campo, se empezó a construir un Hogar múltiple en El silencio, con una inversión de 782 millones de pesos del mismo convenio interadministrativo, obras que terminaron también inconclusas, acarreando problemas de inseguridad:

“Todo está igual, hace más de seis meses que nadie viene, nadie le presta atención a eso, está igual (abandonado). Eso se comenzó a construir en junio de 2010, duraron como un año y medio construyendo, pero trabajaban dos meses no y dos meses sí. Lo poquito que hicieron quedó abandonado durante dos años, eso generó demasiada inseguridad, comenzaban a meterse los rateros y a fumar vicio ahí, entonces la comunidad decidió invadir. Actualmente hay unas 100 familias viviendo ahí” (Sergio Moreno líder de la comunidad citado en Agámez, 2016, El Universal).

Al igual que en el barrio Flor del campo, en El silencio, esta construcción se ha convertido en foco de inseguridad y residencias para familias de la comunidad, lo cual refleja que dicha infraestructuras no cumple con el objetivo propuesto desde la política pública distrital, relativo a la atención de la población de primera infancia en la ciudad.

Gestión académica y administrativa de los Centros de Desarrollo Infantil en el Distrito de Cartagena, 2013 a 2015.

Para el análisis de la gestión académica y administrativa de los CDI analizados en el Distrito de Cartagena se revisaron los procesos pedagógicos desarrollados, las metodologías implementadas, las capacidades fortalecidas en los niños, entre otras variables.

Gestión académica-proceso pedagógico

Las estrategias pedagógicas son las “formas de trabajo organizadas que se han construido desde ciertas posturas sobre la enseñanza y el aprendizaje (...) que posibilitan planear y organizar momentos, ambientes, interacciones y experiencias que llenan de sentido el quehacer cotidiano de una maestra o agente educativo con un grupo de niños y niñas” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia-CIPI 210).

Estas estrategias se caracterizan por ser intencionadas y flexibles, pues solo sirven para orientar el trabajo pedagógico, este último, debe ir direccionado a fortalecer las dimensiones del desarrollo infantil que son i) cognitiva ii) corporal iii) persona social iv) estética y v) comunicativa, las cuales son traducidas en capacidades y habilidades en los niños y las niñas mediante las actividades propias de la infancia, juego, arte, literatura y exploración del medio definidas en marco de la atención integral- Estrategia de Cero a Siempre.

Las estrategias propuestas por la CIPI son: *proyecto pedagógico, proyecto de aula, asambleas y rincones pedagógicos.*

Las actividades pedagógicas desarrolladas con las niñas y los niños menores de cinco años al interior de los Centros de Desarrollo Integral de Cartagena, se contemplan en el proyecto pedagógico de la Entidad Administradora del Servicio como parte del PAI -Plan de Atención Integral (eje de la planeación y articulador de los procesos de atención en los Centros de Desarrollo Infantil).

Los proyectos pedagógicos institucionales se formulan a raíz de las necesidades de los niños identificadas mediante el diagnóstico social del entorno donde se desenvuelven, con participación directa de las familias y comunidad. Su objetivo es intentar dar soluciones a las problemáticas reconocidas. Asimismo, el proceso pedagógico direccionará actividades socializadoras con los niños y las niñas relacionados a la resolución pacífica de conflictos, buen trato, convivencia familiar, derecho sobre el cuerpo, entre otras experiencias significativas que ayudaran a la transformación de la realidad.

Del mismo modo, *los proyectos de aula* se constituyen en sub proyectos del proyecto pedagógico institucional dirigidos por cada docente de los ambientes pedagógicos, en coherencia a los objetivos propuestos en el mismo.

“Acá trabajamos por proyectos, de acuerdo a la necesidad de los niños. Se les pregunta al niño que quiere conocer, creamos el proyecto y le damos a conocer el mismo” (Entrevistada 9. Agente pedagógica, 2015).

Otra estrategia utilizada en los CDI es la asamblea; la cual consiste en adaptar un espacio dentro del ambiente pedagógico, para el encuentro interpersonal entre niños, niñas y la docente, desde este escenario se dialoga sobre asuntos de la vida cotidiana, dando apertura a la socialización de las actividades a desarrollar durante la jornada. Esta estrategia tiene como objetivo principal premiar la participación de los niños y las niñas en las actividades pedagógicas, reconocidos como sujetos propositivos y autores del conocimiento.

“Se les da la bienvenida, se le pregunta que hicieron antes de llegar acá, el tema que vimos el día anterior y les decimos que trabajaremos hoy” (Entrevistada 12. Agente pedagógica).

Este primer momento se le llama bienvenida, la cual consiste en dar recibimiento humano a cada niño cuando llegan a la institución, conversando temas de la vida cotidiana, a la vez, se indaga sobre su estado emocional, convirtiéndose en un espacio de conversación y

dialogo caracterizado por la ausencia de imposiciones, que permite la expresión libre de los niños y las niñas de sus experiencias, sentimientos y expectativas. Luego de este momento, se procede a la planeación y socialización de las actividades para la jornada. Las asambleas en los CDI de la ciudad se realizan todos los lunes y el primer día de cada mes.

“Semanalmente los lunes le damos a conocer los temas que se darán en la semana, eso lo hacemos los lunes y el primer día del mes” (Entrevistada 8. Agente pedagógica, 2015).

A partir de la información de las entrevistadas, se encontró que mediante esta estrategia, con la participación activa de los niños y las niñas durante el trabajo pedagógico, entendida no solamente como derecho a la información (saber qué se trabajará, cómo y en qué tiempo se propone), sino también como derecho de expresar libremente lo que sienten y piensan frente a lo que se le socializa, se posibilita el desarrollo y enriquecimiento de las dimensiones comunicativas, cognitivas, persona social en los niños y las niñas, teniendo incidencia en el desarrollo artístico y corporal.

“El niño aprende mucho cuando estamos en la asamblea, cuando está al lado del compañerito, cuando da su opinión. (...) Cuando pregunta desarrollamos la capacidad de pensar, comunicarse” (entrevistada 5. Agente pedagógica, 2015)

En conclusión, el uso de *asamblea* como estrategia en el proceso pedagógico hace posible el desarrollo de las dimensiones del desarrollo infantil en los niños y las niñas que participan en ella, pues las actividades desarrolladas allí, permiten el reconocimiento del sujeto en sus emociones, experiencias, conocimientos, necesidades y derechos, haciéndole sentir valiosos en la escucha de sus opiniones, aportes, percepciones e inquietudes, lo que fortalece la estima propia y el aporte de significado a la existencia de los otros, mediante la construcción del valor de la amistad, solidaridad, respeto y confianza. En este sentido, los niños van adquiriendo conciencia de los derechos que poseen en expresar libremente lo que sienten, piensan, en proponer, y ser respetado por sus singularidades.

Además mediante las interacciones dadas en la asamblea, los niños y las niñas empiezan a comprender al “otro” “otra” desde sus particularidades, y a través del respeto de las normas entienden los principios y valores culturales necesarios para la convivencia con el otro-otra.

Otra estrategia pedagógica utilizada en los CDI son *los rincones*, los cuales consisten en ambientar y adecuar el espacio pedagógico de acuerdo a las actividades rectoras en la infancia: juego, literatura, arte y exploración del medio, cada uno ubicado en lugares estratégicos dentro del aula.

“Los rincones los establecemos dentro de los ambientes de aprendizajes, que son las aulas, dotados de elementos reciclables necesarios para potencializar de forma simultanea las dimensiones del desarrollo infantil. Estamos trabajando las dimensiones comunicativa, corporal, cognitivo, se trabajan estas dimensiones al mismo tiempo. En esta media, las actividades desarrolladas en los rincones son planeadas y organizada en un planeador a partir de las necesidades e inquietudes identificadas durante el proceso pedagógico en los niños” (Entrevistada 1. Agente pedagógica, 2015)

Asimismo, las actividades a desarrollar mediante los rincones son creadas a partir de las necesidades e inquietudes identificadas por la docente durante el proceso pedagógico en los niños y las niñas:

“Se trabaja según las inquietudes que tiene el niño, se crean las estrategias, la docente decide cuantos días trabajara ese tema (...) La docente analiza qué habla, qué hace, qué quiere saber, a partir de eso se planean los temas, según las inquietudes, si el niño vine hablando sobre la flor, ese puede ser un tema para el día siguiente y se crean las estrategias, la docente lo maneja durante un día, dos de acuerdo a lo que se dé” (Entrevistada 8. Agente pedagógica, 2015)

Los rincones en los CDI de la ciudad, se organizan a partir de las actividades propias de la infancia, los cuales llevan el nombre de las mismas, es decir; rincón de juego, de literatura, de arte y de exploración

al medio, y tienen por objetivo el desarrollo simultáneo de capacidades en las dimensiones cognitiva, corporal, estética, comunicativa y personal social en los niños y las niñas con el propósito de asegurar un desarrollo integral.

“Estamos trabajando las dimensiones comunicativa, corporal, cognitivo, se trabajan estas dimensiones al mismo tiempo”
(Entrevistada 3. Agente pedagógica, 2015)

Los rincones, se caracterizan por ser flexibles, autónomos, diferenciados y lúdicos, los cuales permiten al niño aprender según sus necesidades, características y singularidades; estos se encuentran dotados de elementos reciclables utilizados para potencializar capacidades en los niños y las niñas.

Los procesos pedagógicos mediante los rincones en los Centros de Desarrollo Infantil en la ciudad, se trabaja mediante “momentos”, durante estos, los niños y las niñas se rotan por los diferentes espacios intencionados según sus intereses y desarrollan allí las actividades propuestas para ese día. La agente pedagógica solo guía el proceso de acuerdo a lo anteriormente planeado y “provoca” la acción de los niños y las niñas, y son ellos y ellas quienes deciden qué hacer y cómo hacerlo:

“Ellos escogen lo que quieren hacer, de acuerdo al tema por las “provocaciones” (Entrevistada 5, agente pedagógica 2015)

Según el MEN (2014), los procesos pedagógicos desarrollados en el marco de la educación inicial en los Centros de Desarrollo Infantil inciden en la construcción de niños-niñas con las capacidades de convivir con otros seres humanos, establecer vínculos afectivos con pares y adultos significativos - diferentes a los de su familia-, relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, partícipes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven,

a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura, su territorio y su país.

Gestión administrativa - cobertura

Como se mencionó anteriormente, la atención a la primera infancia en el Distrito de Cartagena es coordinada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF- y se ofrece por medio de tres modalidades: Comunitaria (Hogares Comunitarios de Bienestar HCB), Institucional (Hogares Infantiles HI – Centros de Desarrollo Infantil) y Familiar (dirigida a madres gestantes y lactantes, priorizando atención de NN menores de 2 años).

Antes de la formulación de la Estrategia de Cero a Siempre, la atención era ofrecida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF en articulación con las entidades prestadoras del servicio mediante los programas de Hogares Comunitarios, agrupados y múltiples. En 2011 estos últimos, transitaron a la modalidad de Centros de Desarrollo infantil – CDI y familiar; es decir, muchos niños que eran atendidos en HCB, Hogares múltiples, entre otros empezaron a ser atendidos en la modalidad de CDI y Familiar.

Para hacer posible este proceso de tránsito, el SENA capacitó y otorgó título de técnicas en atención a la primera infancia a las Madres comunitarias que laboraban en los mencionados programas de atención, como requisito para la cualificación de agentes pedagógicos.

Gracias a esta capacitación las antiguas madres comunitarias se categorizaron como técnico perfil 1, es decir cumplían dos características: técnicos laborales en áreas de la Pedagogía o desarrollo Infantil y cinco años de experiencia en trabajo con niños menores de cinco años.

En este mismo contexto, en 2015, el ICBF delegó a la Alcaldía Mayor de Cartagena como operador del servicio de educación inicial en la ciudad; para ello, sub-contrata Entidades Administradoras del Servicio-EAS, caracterizadas por ser instituciones sin ánimo de lucro, para la atención a niños menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición en las modalidades Centros de Desarrollo Infantil y Desarrollo Infantil en medio familiar.

Por tanto, la Administración distrital es responsable del funcionamiento en la ciudad de 49 unidades aplicativas, correspondientes a CDI, distribuidas en las 3 localidades; 29 unidades institucionales CDI (modalidad institucional - CDI) y 20 unidades familiares (modalidad familiar), desde las cuales se atiende a 6264 niños en las unidades familiares y el resto 4754 en la modalidad institucional, para un total de 11.018 niños de 0 a 5 años (Funcionaria del ICBF, 2015).

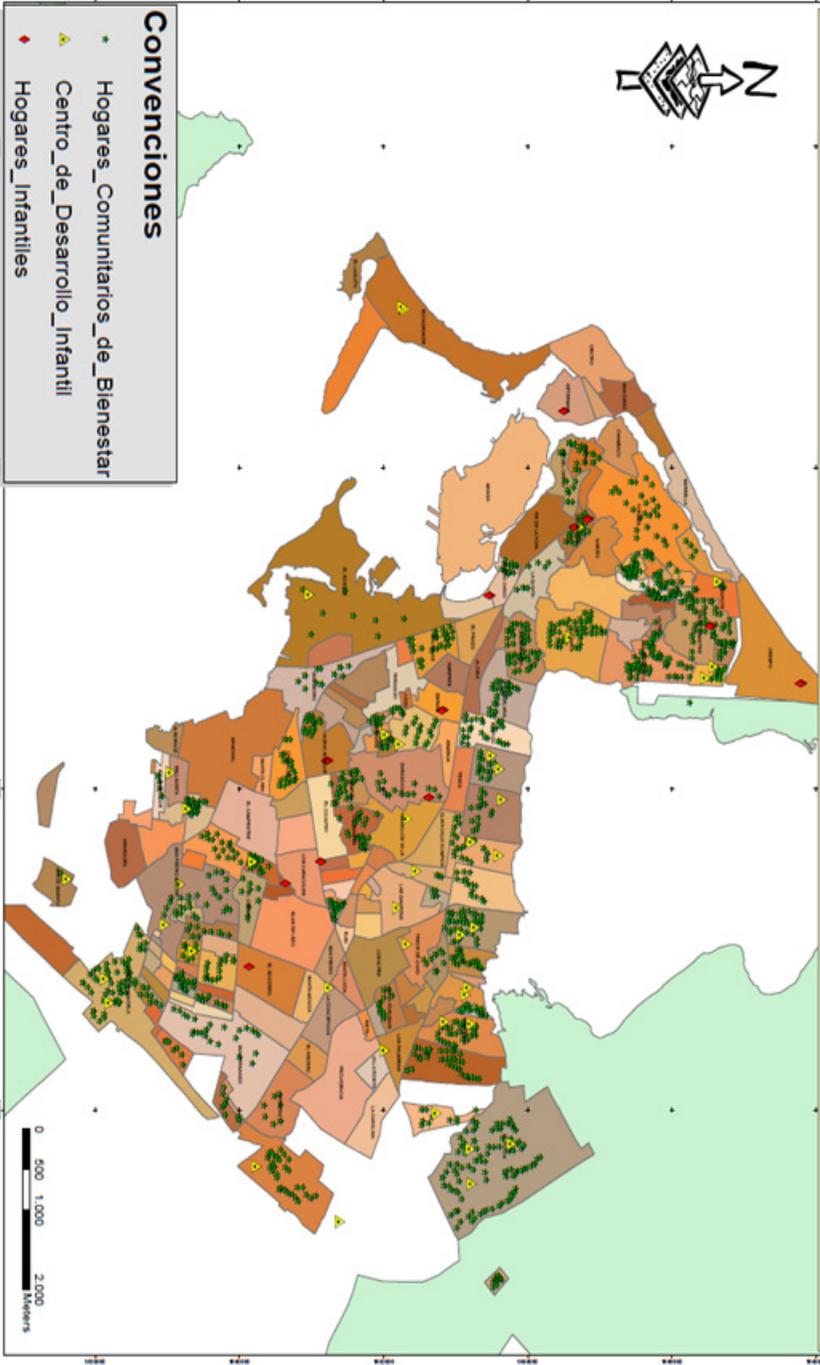
El resto de la población de primera infancia es atendida en 1.795 HCB- Hogares comunitarios de Bienestar modalidad No integral, con una cobertura de 4.830 niños y 3.885 en 27 HI- Hogares Infantiles, por consiguiente en los diferentes programas el total de la población atendida en la ciudad para el año 2015 corresponde a 19.733 niños y niñas.

Tabla 18. Población de 0 a 5 años atendida por modalidad

Modalidad de atención	Población atendida
CDI Institucional	4754
CDI Familiar	6264
Hogares Infantiles	3885
Hogares Comunitarios de Bienestar	4830
Total	19733

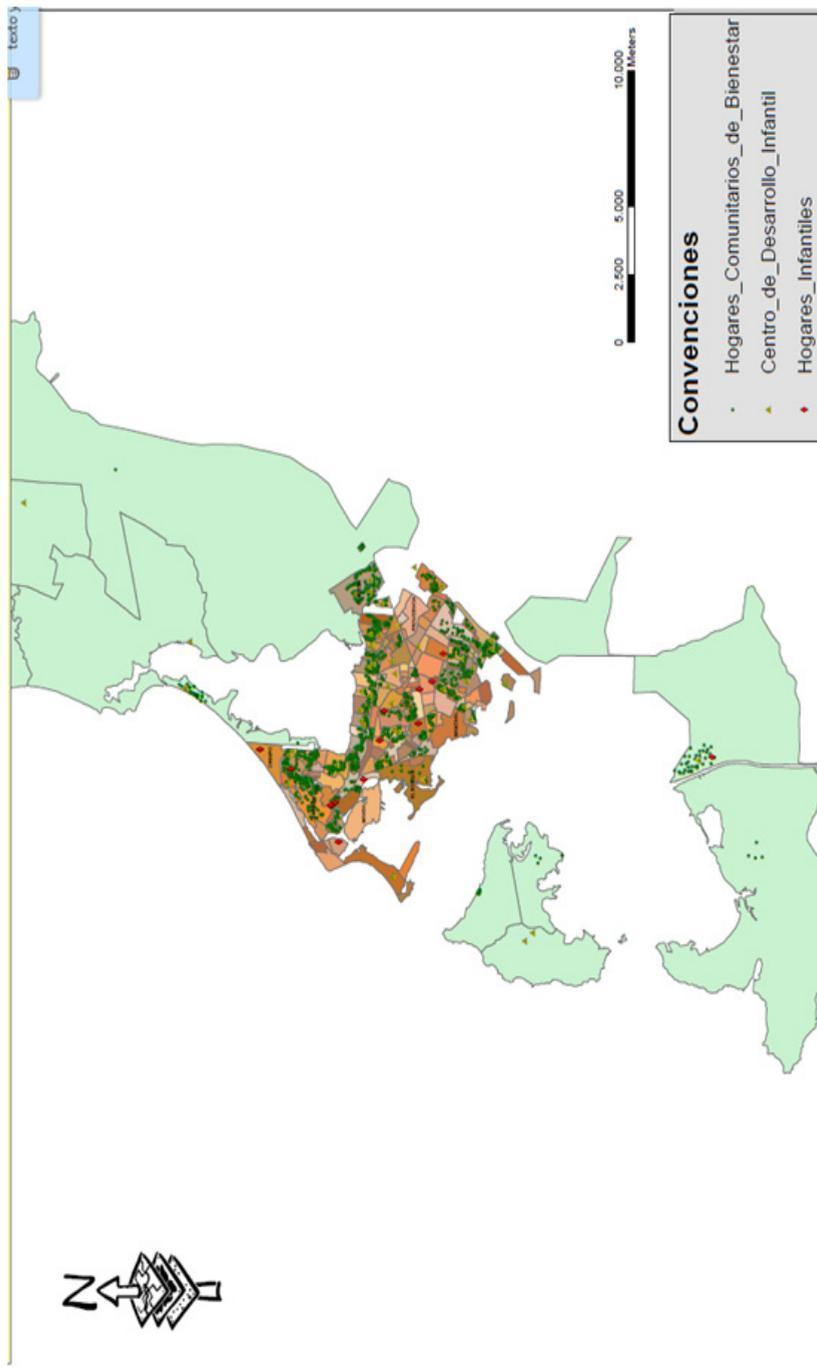
Fuente: Cuaderno de políticas públicas No. 7, Ipreg (2016) con base en ICBF, 2015.

Mapa 1. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena, 2015



Fuente: Autoras con base en ICBF

Mapa 2. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena y sus corregimientos, 2015



Fuente: Autoras con base en ICBF

Lo anterior permite afirmar que las metas proyectadas en la política pública para alcanzar el 100% de cobertura en la atención a niños y niñas menores de cinco años no se alcanzaron. De los 62.074 niños entre dos y cinco años incluidos en el Sisben a 2015 (población vulnerable que debe ser atendida de forma gratuita) solo el 7.7% fueron atendidos en los CDI en modalidad institucional, el 6% fueron atendidos en Hogares Infantiles que también ofrecen atención integral pero donde las familias deben pagar por el servicio ²⁹ y el resto, el 7.8% es atendido en la modalidad comunitaria. Es decir, del total de niños y las niñas de dos a cinco años que deben recibir atención, menos de un tercio de la población es atendida por las diferentes modalidades en la ciudad.

En cuanto a la cobertura geográfica de los diferentes programas de atención se observa la poca presencia en las zonas rurales de la ciudad con excepción de la boquilla y pasacaballos, mientras en las zonas urbanas se observa una gran concentración de los hogares comunitarios y los CDI en la zona sur y suroriental de la ciudad, mientras los hogares infantiles no.

En los corregimientos la atención se centra en los hogares comunitarios siendo casi nula la atención con modalidad integral. Esto refleja la exclusión territorial en el acceso a los servicios de las zonas rurales que albergan gran parte de la población vulnerable y pobre de la ciudad limitando la posibilidad de las nuevas generaciones de escapar de las trampas de pobreza.

Gestión administrativa-articulación Entidades interinstitucional

La atención integral a primera infancia en 2015 en Cartagena era operada por diferentes instituciones educativas, fundaciones, cajas de compensación familiar, las cuales fueron contratadas por la administración distrital para la ejecución de la política pública de cero a siempre.

²⁹ Cálculo por las autoras, basadas en datos ICBF, enlace regional de primera infancia, 2015 y Sisben 2015.

En la modalidad institucional y familiar la atención se distribuyó entre los siguientes operadores así:

Tabla 19. Distribución de la atención en modalidad institucional y familiar por Operador

OPERADOR	COBERTURA
CAJA DE COMPENSACIÓN COMFENALCO	8%
FUNDES	6,34%
FUNDACIÓN GRANITOS DE MOSTAZA	4,53%
FUNDACIÓN GRANITOS DE PAZ	4,37%
FUNDACIÓN HIJOS DE BOLÍVAR	4,24%
FUNDACIÓN PRESERVAR POR COLOMBIA	3,63%
FUNDACIÓN SALUD Y NUTRICIÓN	47,31%
COLEGIO EDUCATIVO LOS ÁNGELES	3,63%
CORPORACIÓN EDUCATIVO COLEGIO GRAN COLOMBIA	2,84%
UT PRIMERA INFANCIA BARRULLO	2,72%
COLEGIO SAN JOSÉ	2,51%
FUNDACIÓN ACTUR POR BOLÍVAR	2,12%
ALDEAS INFANTILES S.O.S	1,81%
CORPORACIÓN PAULO FREIRE	1,81%
ASOCIACIÓN FOMENTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL-FODES	1,71%
SKINNER	1,81%
TOTAL	99%

Fuente: Las autoras con base en ICBF enlace regional atención a la primera infancia, 2015.

Para la operación del servicio, el ICBF asigna a cada institución los insumos definidos en la *canasta de atención (cursiva nuestra)* la cual estructura los costos de la modalidad de atención para que las entidades diseñen el presupuesto y planeen las actividades a desarrollar. La canasta cubre por cada 200 niños y un grupo de 10 menores de 2 años en sala cuna (atención especializada a niños menores de 2 años)

En los CDI, la canasta esta costeadada para 220 días de atención y un mes de receso. Los aportes recibidos por las Entidades Administradoras del Servicio-EAS por cada 200 niños por el ICBF están destinados al pago mensual del personal: coordinadores, maestros, profesional de apoyo psicosocial, salud y nutrición, auxiliares pedagógicos, de cocina, servicios generales y administrativo; pagos para infraestructura, lo que incluye, arriendos, servicios públicos, gastos operativos, pago de póliza de seguro de los niños, dotación de consumo, material didáctico de consumo y papelería y dotación de aseo, suministro de alimentación, aporte nutricional del 70% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes y aporte para mantenimiento y adecuación (elementos de aseo institucional, mantenimiento de la sede, control de agua, fumigaciones, manejo de basuras y control de plagas).

Por tanto, es responsabilidad de la Alcaldía desembolsar los recursos aportados por el ICBF para la atención de la primera infancia a cada Entidades Administradoras del Servicio- EAS y garantizar que los mismos sean utilizados exclusivamente para el funcionamiento del objetivo de la contratación. Dicho desembolso está determinado estrictamente por la presentación informes de seguimiento trimestral por las EAS donde describen los procesos desarrollados por componentes y todas las actividades que se realizó con los niños y las niñas, con la familia, y con la comunidad.

Existen dificultades en la gestión administrativa de las EAS debido al inoportuno desembolso de los recursos definidos en la canasta de atención del ICBF por parte de la Administración local, lo que impide de forma directa la implementación de los proyectos, actividades, pagos de personal, de infraestructura, adquisición de suministro

alimenticio para los niños y en últimas, garantía efectiva del derecho a la educación inicial.

“Lo negativo son los desembolsos, después de presentar los informes al ICBF el desembolso era rápido, ahora con la Alcaldía es diferente, de entrada no nos han pagado” (Entrevistada 3. Coordinadora administrativa, 2015).

Esta problemática referida a la demora en el desembolso de los recursos a las EAS para el funcionamiento de los CDI en la ciudad, además de afectar de forma directa la calidad del servicio también incide en el grado de satisfacción o motivación de las docentes que no reciben un salario a tiempo, vulnerándose el derecho al trabajo y la contribución de condiciones óptimas para laborar.

“Los pagos están siendo muy demorados. Uno acá viene todo el día, todos los días y espera su plata, por mucho amor que uno le tenga a las cosas, eso lo desmotiva. Se nos está siendo vulnerado nuestros derechos (Entrevistada 4. Agente pedagógica, 2015)

También se encontró que existe incumplimiento de las responsabilidades pactadas en el marco de la articulación institucional para aunar esfuerzos a favor de la primera infancia entre las EAS con la alcaldía mayor de Cartagena. Esta última, se comprometió en aportar recursos para la atención integral de los niños en la ciudad, pero manifiestan los entrevistados que aún no han recibido tal contribución económica.

“Hay un numeral que la alcaldía debe poner una cuota para mejorar ese servicio, pero hasta la fecha nada ha pasado, y entonces ¿Cuál es la gestión que se está haciendo? Entonces en cuanto a eso si estamos preocupados, porque estamos trabajando con la primera infancia, que no es cualquier asunto, es un trabajo más integral” (Entrevistado 2 Coordinador administrativo, 2015)

Reflexiones

Una vez identificadas las principales dificultades en el funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil del Distrito es imperativo intentar responder a la pregunta ¿Cómo lograr una atención de calidad para la primera infancia en Cartagena? Y de esta forma proponer acciones de mejoras en la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad.

Para el logro de la calidad del servicio ofrecido en los CDI de Cartagena es indispensable la integración y coordinación de la institucionalidad competente por medio de mecanismos que permitan el trabajo en red y la creación de alianzas estratégicas a favor de la primera infancia. En este mismo sentido, el trabajo interinstitucional debe velar por garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad definidos por la política “Estrategia de Cero a Siempre”. Ello implica la contratación de operadores y/o sub-operadores idóneos; que cuenten con la infraestructura física requerida para la promoción de ambientes seguros y protectores, y propicien las condiciones higiénicas en el aporte nutricional a los niños y las niñas. Además, que puedan verificar que los CDI cuenten con el personal interdisciplinario competente de acuerdo al perfil establecido; personal que sea capaz de promover y hacer seguimiento a las experiencias de vida significativas con la familia y la comunidad.

Uno de los principales retos del Distrito es gestar procesos de cualificación de las agentes pedagógicas, debido a que las competencias, conocimientos, habilidades y saberes teórico-prácticos determinan en gran medida el impacto en el desarrollo y potenciamiento de capacidades de los niños y las niñas.

Asimismo, para el logro de una atención con calidad, se debe procurar la generación de articulaciones efectivas entre la educación inicial, preescolar y primaria que asegure la continuidad de los de desarrollos previos; con estrategias pedagógicas construidas entre los diferentes entes implicados en la educación de la infancia: los CDI, las Instituciones Educativas, familias, comunidad, Secretarías de Educación, ICBF,

Gobiernos territoriales y Nacional, Comisión Intersectorial para la atención de la Primera Infancia y demás instancias competentes. Este trabajo interinstitucional debe garantizar que el tránsito de los niños por las diferentes etapas educativas se produzca de manera armónica según sus particularidades, necesidades y características.

En este sentido, el logro de una articulación efectiva entre estas tres esferas se convierte en un reto para la institucionalidad encargada, no solo de aquellos que orientan al niño, sino también de aquellos que potenciaran en otros niveles su desarrollo.

Se propone generar nuevos espacios de reflexión e investigación que permitan el dialogo, el debate y la discusión tendientes a la construcción de mecanismos, dispositivos, estrategias, herramientas para coadyuvar en procesos de tránsitos armónicos y flexibles de la población infantil a los niveles de educación formal. La ampliación de esta frontera del conocimiento aportará a la toma de decisiones de los gobiernos frente a la educación inicial, atención y desarrollo integral a la primera infancia y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo en la ciudad.

Recomendaciones

A pesar de los avances normativos a nivel internacional y nacional para la atención integral a la primera infancia y el reconocimiento de las niñas y los niños menores de 5 años como sujetos de derechos; en Cartagena las coberturas totales y por modalidad de atención se mantienen muy bajas, se evidencian retrasos en la construcción de infraestructura física para la atención a los niños y las niñas, la contratación de operadores es baja y se presentan problemas en la articulación entre la administración distrital, el ICBF y las administradoras del servicio.

Por lo anterior se hace necesario la ampliación de la cobertura de la atención en la modalidad institucional en la ciudad mediante la contratación de nuevos sub-operadores que pueda garantizar las condiciones óptimas y el talento humano capacitado para la atención de los niños y las niñas. Asimismo se recomienda, la construcción al 100% de Centro de desarrollo Infantil-CDI en las zonas más

vulnerables de la ciudad, acción que permita el acceso permanente de estas poblaciones.

De igual manera, se tiene que avanzar en el tránsito de los más de cuatro mil Hogares Comunitarios de Bienestar que funcionan en la Ciudad a modalidades de atención institucional y familiar para garantizar la atención integral de los niños y las niñas de primera infancia.

Se deben tomar las medidas administrativas necesarias para garantizar el desembolso oportuno de los recursos definidos en la canasta de atención a las Entidades Administradoras del Servicio y se debe discutir técnicamente la posibilidad de aumentar los aportes del distrito a la estrategia, en la medida que estos recursos permiten el funcionamiento de los procesos y la atención en los Centros de desarrollo Infantil-CDI.

En este sentido se debe discutir la propuesta de que el impuesto que se cobra a las empresas administradores del servicio sea invertido en el fortalecimiento de la atención a los niños y las niñas menores de cinco años, como un aporte de la entidad territorial al programa.

Teniendo en cuenta la poca inclusión dentro de la política pública de infancia del Distrito de estrategias y programas para atender a los niños de 0 a 5 años; es importante aprovechar la oportunidad que ofrece la necesidad de actualizar la política pública, para incluir dentro de ella una línea estratégica para la atención a este grupo poblacional.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, K. (2012). Cartagena entre el progreso industrial y el rezago social. Documentos de trabajo sobre económica regional. Banco de la república. Número 178. 2012.

Abello A y Flórez F. (2015). Los desterrados del paraíso. Raza, pobreza y cultura en Cartagena de indias. Instituto de cultura y turismo de Bolívar- ICULTUR. Cartagena-Colombia.

- Arrieta, R. (2014). La política pública de infancia y adolescencia en Cartagena. Cuaderno de políticas públicas NO. 7. Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno-IPREG, Cartagena-Colombia.
- Bernal, R. (2014). Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia, cuaderno n°51, FEDESARROLLO. Colombia.
- Comisión intersectorial de primera infancia, CIPI. (2011). Fundamentos técnicos de la estrategia de atención integral a la primera infancia, Lineamiento técnico para la protección integral del ejercicio de los derechos de las niñas y los niños desde la primera infancia. Bogotá -Colombia.
- Comisión intersectorial de primera infancia. (2012), atención integral: prosperidad para la primera infancia- versión actualizada octubre. Bogotá -Colombia.
- Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, CIPI. (2013) Estrategia de atención integral a la primera infancia- fundamentos políticos, técnicos y de gestión. Bogotá –Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2002). Desarrollo humano y pobreza.
- Ministerio Nacional de Educación- MEN (2012). Desarrollo integral en la primera infancia. Modalidades de atención.
- Ministerio de Educación Nacional – MEN. (2014). Documento n° 21, el arte en la educación inicial. Bogotá, panamericana formas e impresiones s.a.
- Irwin, L., Siddiqi, A. & Hertzman, C. (2007). Early Child Development, A Powerful Equalizer, Final Report for the World Health Organization’s Commission on the Social Determinants of Health.

Fandiño, G. (2012). De la educación preescolar a la educación inicial. En: educación y cultura no 93.

Paiva, A. (2005). La educación liberadora de paulo Freire y el desarrollo del pensamiento. En: ciencias de la educación, valencia.

Política pública para la infancia y la adolescencia en el distrito de Cartagena de indias “voces escuchadas, voces que deciden” (2010).

SEN, Amatya, (2000). DESARROLLO Y LIBERTAD, Bogotá: Planeta.

UNICEF. (2011). Guía 50, modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial. Ministerio de educación nacional. Bogotá 2014.

ANEXOS

Anexo 1. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Existencia

Categoría de derecho: EXISTENCIA						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "Por una sola Cartagena 2008-2011"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
PRIMERA INFANCIA	salud materna/ prenatal	Atención prenatal/ durante el parto	x		x	
		Mortalidad materna	x		x	
	Salud y supervivencia infantil	Morbilidad infantil		x	x	
		Mortalidad infantil	x		x	
		Inmunización	x		x	
		Acceso y uso de servicios de salud	x		x	
	Determinantes de la salud infantil	Cobertura y calidad de agua potable y saneamiento básico		x		x
	Nutrición infantil	Lactancia materna	x		x	
		Desnutrición/ bajo peso	x		x	
	ADOLESCENCIA	Salud sexual y reproductiva	Embarazo adolescente	x		x
Prevención de VIH y otras ITS			x		x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 2. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Desarrollo

Categoría de derecho: DESARROLLO						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "Por una sola Cartagena 2008-2011"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
PRIMERA INFANCIA	Desarrollo infantil	servicios de desarrollo infantil/ preescolar	x			x
EDAD ESCOLAR		Cobertura de la educación primaria	x			x
	Educación primaria	Calidad de la educación primaria	x			x
		Deserción escolar primaria		x		x
ADOLESCENCIA	Salud sexual y reproductiva	Acceso a la información y servicios de salud sexual y reproductivas		x		x
	Educación de los adolescentes	Cobertura y calidad de la educación secundaria	x			x
		formación para el trabajo orientado a adolescentes	x			x
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	Equipamientos sociales			x		x
	Espacios de participación		x			x

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 3. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Protección

Categoría de derecho: PROTECCIÓN						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "Por una sola Cartagena 2008-2011"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	Protección especial	Niños, niñas y adolescentes con discapacidad	x		x	
		Violencia intrafamiliar		x	x	
		Explotación y abuso sexual		x	x	
		Niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento		x	x	
		Niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados		x	x	
		niños, niñas y adolescentes transgresores de la ley penal		x	x	
		Trabajo infantil		x	x	
		Niños, niñas y adolescentes en situación de calle		x	x	
		Uso de sustancias psicoactivas por parte de los adolescentes		x	x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 4. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011: Categoría: Ciudadanía

Categoría de derecho: CIUDADANÍA						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "Por una sola Cartagena 2008-2011"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
PRIMERA INFANCIA	Nombre y nacionalidad	Registro civil	x		x	
ADOLESCENCIA	Participación de los adolescentes	Participación en la familia, la escuela y la comunidad	x		x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 5. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo Distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”

Categoría de derecho: EXISTENCIA						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
PRIMERA INFANCIA	salud materna/ prenatal	Atención prenatal/ durante el parto	x		x	
		Mortalidad materna	x		x	
	Salud y supervivencia infantil	Morbilidad infantil		x	x	
		Mortalidad infantil	x		x	
		Inmunización	X		x	
		Acceso y uso de servicios de salud	X		x	
	Determinantes de la salud infantil	Cobertura y calidad de agua potable y saneamiento básico	X		x	
	Nutrición infantil	Lactancia materna	X		x	
		Desnutrición/ bajo peso	X		x	
	ADOLESCENCIA	Salud sexual y reproductiva	Embarazo adolescente	X		X
Prevención de VIH y otras ITS			X		X	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 6. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”: Categoría: Desarrollo

Categoría de derecho: DESARROLLO							
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015"				
			Diagnóstico		Componente estratégico		
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula	
PRIMERA INFANCIA	Desarrollo infantil	Servicios de desarrollo infantil/ preescolar	x			x	
EDAD ESCOLAR		Cobertura de la educación primaria	x			x	
	Educación primaria	Calidad de la educación primaria	x			x	
		Deserción escolar primaria		x		x	
ADOLESCENCIA	Salud sexual y reproductiva	Acceso a la información y servicios de salud sexual y reproductivas		x		x	
	Educación de los adolescentes	Cobertura y calidad de la educación secundaria	x			x	
		formación para el trabajo orientado a adolescentes			x		x
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	Equipamientos sociales		x			x	
	Espacios de participación		x			x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 7. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015”: Categoría: Protección

Categoría de derecho: PROTECCIÓN						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	Protección especial	Niños, niñas y adolescentes con discapacidad		X	x	
		Violencia intrafamiliar	x		x	
		Explotación y abuso sexual		X	x	
		Niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento	x		x	
		Niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados	x		x	
		niños, niñas y adolescentes transgresores de la ley penal	x		x	
		Trabajo infantil	x		x	
		Niños, niñas y adolescentes en situación de calle	x		x	
		Uso de sustancias psicoactivas por parte de los adolescentes		X	x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 8. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital "En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015": Categoría: Ciudadanía

Categoría de derecho: CIUDADANÍA						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "En Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
PRIMERA INFANCIA	Nombre y nacionalidad	Registro civil	x			x
ADOLESCENCIA	Participación de los adolescentes	participación en la familia, la escuela y la comunidad		x		x

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 9. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”. Categoría: Existencia

Categoría de derecho: EXISTENCIA						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
PRIMERA INFANCIA	salud materna/ prenatal	Atención prenatal/ durante el parto	x		x	
		Mortalidad materna	x		x	
	Salud y supervivencia infantil	Morbilidad infantil	x		x	
		Mortalidad infantil	x		x	
		Inmunización	x		x	
		Acceso y uso de servicios de salud	x		x	
	Determinantes de la salud infantil	Cobertura y calidad de agua potable y saneamiento básico	x		x	
	Nutrición infantil	Lactancia materna	x		x	
		Desnutrición/ bajo peso	x		x	
	ADOLESCENCIA	Salud sexual y reproductiva	Embarazo adolescente	x		x
Prevención de VIH y otras ITS			x		x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 10. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”. Categoría: Desarrollo

Categoría de derecho: DESARROLLO							
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”				
			Diagnóstico		Componente estratégico		
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula	
PRIMERA INFANCIA	Desarrollo infantil	servicios de desarrollo infantil/ preescolar	x			x	
EDAD ESCOLAR	Educación primaria	Cobertura de la educación primaria	x			x	
		Calidad de la educación primaria	x			x	
		Deserción escolar primaria	x			x	
ADOLESCENCIA	Salud sexual y reproductiva	Acceso a la información y servicios de salud sexual y reproductivas		x		x	
	Educación de los adolescentes	Cobertura y calidad de la educación secundaria	x			x	
		formación para el trabajo orientado a adolescentes	x			x	
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	Equipamientos sociales		x			x	
	Espacios de participación		x			x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 11. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”. Categoría: Protección

Categoría de derecho: PROTECCIÓN						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital “Ahora sí Cartagena 2003-2015”			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	Protección especial	Niños, niñas y adolescentes con discapacidad		X	x	
		Violencia intrafamiliar	x		x	
		Explotación y abuso sexual	x		x	
		Niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento	x		x	
		Niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados	x		x	
		niños, niñas y adolescentes transgresores de la ley penal	x		x	
		Trabajo infantil	x		x	
		Niños, niñas y adolescentes en situación de calle	x		x	
		Uso de sustancias psicoactivas por parte de los adolescentes	x		x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

Anexo 12. Inclusión de la política de infancia y adolescencia Plan de desarrollo distrital "Ahora sí Cartagena 2003-2015". Categoría: Ciudadanía

Categoría de derecho: CIUDADANÍA						
CICLO DE VIDA	Temas	Subtemas	Plan de desarrollo distrital "Ahora sí Cartagena 2003-2015"			
			Diagnóstico		Componente estratégico	
			Si aborda el tema	No aborda el tema	Si formula	No formula
PRIMERA INFANCIA	Nombre y nacionalidad	Registro civil	x		x	
ADOLESCENCIA	Participación de los adolescentes	participación en la familia, la escuela y la comunidad	x		x	

Fuente: Adaptado a partir del modelo propuesto por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2005).

