

Monografía de Grado

La articulación de las políticas públicas nacionales y las políticas públicas distritales en materia de abuso sexual infantil.

Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Presentado por:

Daian Natalia Jiménez Acero

Director de Monografía

Pedro Quijano Samper

Bogotá, Junio 30 de 2008

Bogotá, 30 de marzo de 2009

Señores

**BIBLIOTECA GENERAL**

**Pontificia Universidad Javeriana**

Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado **Articulación de las políticas públicas nacionales y las políticas públicas distritales en materia de abuso sexual infantil**, elaborado por la estudiante de la Carrera de Ciencia Política, Daián Natalia Jiménez Acero, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 52.996.912, para que se incluya en el catálogo de consulta.

Cordialmente,

**ADRIANA CASTRO GONZÁLEZ**

Directora Carrera de Ciencia Política

## **Tabla de contenido**

PRESENTACIÓN .....	10
INTRODUCCIÓN .....	13
Para entrar en contexto .....	15
Una mirada a las políticas públicas como campo de aplicación en la ciencia política .....	15
La Política Social como forma de intervención.....	18
Enfoque de derechos, sustento de las políticas sociales.....	21
Surge la necesidad de una protección Integral para niños y niñas.....	24
El abuso sexual infantil, afrenta a la dignidad humana.....	25
La gerencia social, un nuevo enfoque estratégico en la gestión pública. ....	27
¿Cuál es el problema en realidad? .....	30
Análisis comparativo de políticas públicas Nacionales y Distritales en materia de Abuso Sexual Infantil .....	32
Génesis de las políticas. ....	32
Mecanismos de concertación para una formulación de políticas en la materia en el ámbito nacional y distrital. ....	35
Expresiones Sustanciales de la Gestión. ....	40
Conocimiento empírico de la situación de niños y niñas víctimas de abuso sexual.....	46
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	57

## **PRESENTACIÓN**

La Ciencia Política como ciencia social, por naturaleza, se encarga de estudiar a la política y a sus diversas dimensiones de manera empírica. La ciencia política toma en cuenta el comportamiento político práctico y observable de las personas y las sociedades. Para tal fin hace uso de las políticas públicas, una de sus herramientas por excelencia, las cuales constituyen la manera más efectiva de comprender los comportamientos y acciones arriba mencionados. Con base en lo anterior la intención de la presente monografía es analizar y comparar las políticas públicas dirigidas a prevenir el abuso sexual infantil en Colombia a partir de una revisión histórico-hermenéutica de la gestión pública en la materia, llevada a cabo tanto en el ámbito nacional como en Bogotá.

Tomando en cuenta la difícil situación que refleja el problema del abuso sexual infantil, ésta monografía no sólo quiso indagar por la relación ciencia política y políticas públicas por el hecho de tratarse de una monografía en la disciplina sino que, además pretendió ir mas allá, abordando específicamente la rama de las políticas sociales como forma de intervención por excelencia para esta problemática.

Así mismo y pensando en la necesidad de retomar los valores esenciales, hoy prácticamente ausentes debido a la guerra constante, se quiso reforzar el tema de las políticas sociales en la materia, al abordar los derechos humanos y la protección integral de niños y niñas víctimas de la violencia sexual, como principios orientadores en las políticas, los cuales ya han sido consagrados en acuerdos y documentos internacionales.

Con base en lo anterior se buscará llevar a cabo un análisis comparativo, que nos lleve a determinar que tanto se articulan las políticas públicas sociales en la

materia, con el fin de establecer si un ámbito le aporta al otro, si se traslapan o se complementan, o si definitivamente cada ámbito actúa por separado y lleva a una atomización de los esfuerzos propuestos y realizados con el fin de aminorar la violencia sexual en niños y niñas.

Así pues, y entendiendo que al Estado le corresponde la producción de la gestión pública y la creación de las políticas públicas necesarias para enfrentar fenómenos y problemas sociales apremiantes, la presente investigación llevará a cabo no solo la anterior revisión meramente teórica, sino que además hará especial énfasis en la necesidad de revisar el marco normativo que sentó las bases de las políticas que se desarrollaron en el país en los dos ámbitos. De igual forma mirará en detalle los mecanismos de concertación y expresiones sustanciales que tanto en Bogotá como en la Nación se llevaron a cabo, con miras a formular políticas sociales pertinentes e incluir el tema en las respectivas agendas públicas.

Adicionalmente el desarrollo de la presente monografía, se enmarcará en dos aspectos importantes. El primero de ellos fue el establecer un periodo de tiempo concreto, del año 1998 al año 2008 con el fin de acotar el periodo de la investigación Y el segundo de ellos lo constituyó la Gerencia Social como un nuevo y novedoso enfoque en la gestión pública, con el cual se buscó adquirir elementos conceptuales para el campo de las políticas sociales.

En función de los propósitos y temas propuestos para el desarrollo de la presente investigación, ésta, se divide en dos grandes capítulos. El primero ellos señala un marco teórico y referencial para el posterior análisis de las políticas. Y el segundo capítulo estará en función de los elementos conceptuales y empíricos necesarios para llevar a cabo el análisis aquí propuesto. Finalmente se realizarán algunas consideraciones generales a modo de conclusiones y recomendaciones producto del desarrollo de la investigación

En suma, el presente escrito se desarrolló con el fin de dar un vistazo a una de las situaciones más difíciles e indignantes que cualquier ser humano puede experimentar, en especial si quienes lo sufren son los niños y las niñas. De igual

forma, la intención fue la de abordar el tema desde las políticas públicas las cuales generan las posibilidades para abordar y posicionar el tema en la agenda pública y así no dejar que esta situación siga minando las bases de la sociedad y limitando el desarrollo integral de las niñas y los niños en Colombia.

## **INTRODUCCIÓN**

Las políticas públicas constituyen una herramienta puesta en práctica en una sociedad con el fin de defender, reivindicar y restituir, si es el caso, nuestros derechos, no obstante, se hace necesaria la formulación, el reconocimiento y la inscripción de manera consciente y honesta de los derechos humanos en las mismas; en este punto es importante resaltar la pertinencia de la existencia de políticas sociales, como aquellas en las cuales se reconocen y conciertan los derechos humanos en su conjunto.

Debe haber un cambio paradigmático en las políticas públicas sociales, es decir, un cambio de perspectiva, en el que se dejen de formular e implementar políticas en función de necesidades, bienes materiales o servicios mínimos, y se llegue a un campo en el que se comprenda la importancia de la dignidad humana y el ejercicio de derechos plenamente reconocidos en tales políticas.

Así, desde el punto de vista de este cambio paradigmático hay que aproximarse al tema de la infancia, teniendo en cuenta que lo importante será entender a *“los niños y las niñas ya no como un conjunto de necesidades, sino como sujetos de derechos exigibles”*<sup>1</sup>

Como una iniciativa que surge desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el año de 1989, y es ratificada por nuestro país, a través de la Ley 12 de 1991, se hace necesario revisar aquellas políticas públicas tanto nacionales como distritales que buscan la protección y garantía de los derechos de los niños y

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Colombia. **Niñez. Estado de Arte. Bogotá, 1990-2000. “Niñez Bogotana: Situación y Políticas públicas 1990-2000”** Departamento Administrativo de Bienestar Social. Colección de estados de Arte-Bogotá. Bogotá 2003. Pág. 21

las niñas con el fin de resaltar el asunto que aquí nos convoca, la ***violencia sexual contra los niños y las niñas***.

Al respecto se tomará en cuenta principios tales como la dignidad humana, los derechos humanos y la importancia de su garantía y protección, entendiendo que la problemática del abuso sexual en menores de edad atenta no sólo contra la dignidad humana, sino que además, llama la atención sobre la necesidad de una mayor vigilancia en relación con la garantía de todos aquellos derechos, cuya protección recae directamente sobre el Estado en corresponsabilidad con la sociedad y la familia.

De esta manera, resulta importante determinar cómo ha sido la articulación entre las políticas nacionales y las distritales en materia de garantía de derechos a niños y niñas víctimas de abuso sexual, en los últimos diez años; cuáles han sido los enfoques que en materia de gestión se han adoptado y, determinar si en definitiva estamos ante un escenario donde se están duplicando esfuerzos, si tales políticas se traslapan, se complementan o si en últimas cada ámbito maneja un discurso y un proceder completamente distinto que hace diluir muchos de los esfuerzos que se puedan generar.

## CAPÍTULO I

### Para entrar en contexto

#### **Una mirada a las políticas públicas como campo de aplicación en la ciencia política.**

La ciencia política, como disciplina, tiene distintos objetos de estudio, sin embargo para efectos de este escrito nos centraremos específicamente en uno de ellos, “*el Estado en acción una de las ramas mas recientes de la ciencia política*”.<sup>2</sup> Este objeto, desde la segunda mitad del siglo XX, se consolidó como un campo nuevo, de estudio y especialización de la ciencia política.

El Estado en acción se enmarca en la figura de las **políticas públicas**, y más concretamente en el tema de la **gestión pública**. Es en este campo en donde confluyen la teoría y la experiencia y se llega a la aplicación del conocimiento adquirido, y es aquí donde existe la posibilidad de establecer, para las circunstancias que nos rodean, acciones pertinentes

Al respecto, teóricos de la ciencia política manifiestan que “*las políticas públicas están comprendidas dentro de un marco específico que se compone de cuatro condiciones claves para el desarrollo de las mismas*”<sup>3</sup>. Estas condiciones siguen el siguiente orden.

---

<sup>2</sup> Jobert Bruno y Muller Pierre. *L'Etat en action. Corporatismes et Politique Publiques*, Collection “Recherches politiques”, Paris, 1987, Pag. 98.

<sup>3</sup> GOODIN ROBERT Y KLINGEMANN HANS-DIETER. “**Nuevo Manual de Ciencia Política**” Istmo, Madrid, España: c2001. Pág.363

El holismo, es la primera de las condiciones claves, por medio de este se busca la creación de modelos capaces de abarcarlo todo. La escritora Bárbara Nelson, complementa el tema señalando que ésta condición está expresada por medio de dos campos; el primero, es el ciclo de las políticas y el segundo de los campos que pretende abarcar, es la búsqueda de problemas públicos (issues) desde donde puedan derivarse las acciones gubernamentales.

Desde este punto de vista se puede destacar el papel de las instituciones, ya que por medio de la determinación de los *issues*, subraya Robert Salisbury, se puede llegar a que las instituciones pertinentes se auto regulen y profesionalicen en relación con un tema o problema específico, y no necesariamente sean reguladas y controladas desde instancias superiores, estableciendo así, una lógica política diferente a aquellas que es determinada por el gobierno en su instancia más alta.

La segunda de las condiciones, hace énfasis en cómo *“el campo de las políticas públicas enfatiza sobre las consecuencias que tiene para la gente las actuaciones gubernamentales”*<sup>4</sup>, con una mirada de las consecuencias tanto de forma retrospectiva como, presente y prospectiva.

La tercera de las condiciones nos habla sobre lograr la orientación de la acción política en lo público, hacia la utilidad y la responsabilidad como parámetros esenciales en la gestión pública.

La última de las condiciones que enmarca a las políticas públicas, desde la ciencia política, es el tema de la democracia, y mas allá de ésta en sí misma, se pregunta por cuánta y qué tipo de competencia gubernamental se evidencia ante los ciudadanos. Se pretende establecer que las políticas públicas y sus investigadores se interesen por la relación entre el gobierno, el Estado y la sociedad, además de todo lo que concierne al aspecto normativo.

---

<sup>4</sup> GOODIN ROBERT Y KLINGEMANN HANS-DIETER. *“Nuevo Manual de Ciencia Política”* Istmo, Madrid, España: c2001, Cap. 24, pág. 834.

En suma, este último imperativo, al llamar la atención sobre la importancia de la triple relación para optimizar la gestión pública, de una u otra manera aglomera los demás imperativos, que de cualquier forma tienen en esencia intenciones democráticas y de articulación entre Gobierno, Estado y sociedad para la aplicación de políticas públicas.

De esta forma, y luego de determinar que efectivamente para la ciencia política, el “Estado en acción” es parte de sus objetos de estudio, concediéndole imperativos intelectuales y conceptuales que condicionan a la gestión pública a través de las políticas públicas, es importante entrar a ahondar más en el contexto pertinente para el desarrollo del presente escrito y, señalar el concepto mismo que se tendrá en cuenta en relación con los que se entiende por política pública.

Así pues, comenzaremos por poner en claro el concepto que aquí manejaremos de política pública. Pues bien, en palabras de Noël Roth, en su obra *“Discurso sin compromiso”*, una política pública designa la existencia de *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”*<sup>5</sup>

Lo anterior nos lleva a pensar las políticas públicas, como un campo de acción que busca en cierta forma la institucionalización de los temas que en cierto momento se tornan problemáticos y urgentes, y que deben ser puestos a disposición del personal y la intervención pertinente.

En suma, la pertinencia en relación con la ciencia política, está en cuanto las políticas públicas se establecen como *“aquella bisagra entre el análisis científico y*

---

<sup>5</sup> ROTH DEUBEL, André- Noel *“Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia”* Ediciones Aurora, Bogotá 2006. Pág. 66

*la acción política, entre las teorías y las prácticas*<sup>6</sup> aquellas serán las que determinen a la política, a las instituciones y al Estado mismo, todas ellas, fuentes de inspiración y estudio por naturaleza de la ciencia política.

## **La Política Social como forma de intervención.**

De la mano con la idea anterior, podemos abordar el tema de las políticas públicas sociales generadas con el fin de optimizar las formas de intervención en función de la sociedad. La existencia de políticas sociales, de una u otra manera, nos ubican en un escenario de bienestar que comprende y responde ante los fenómenos sociales apremiantes.

Este tipo de intervención tuvo sus bases en el modelo de Estado de Bienestar, el cual se encargó de organizar la vida de la y en la sociedad en pro de la solución de problemas específicos de la misma. Las políticas sociales que allí se suscitaron *“desarrollaron principios de prevención y promoción de la autonomía personal e integración social, con medidas de acción positiva para la igualdad de oportunidades”*<sup>7</sup>.

De esta forma, resulta de vital importancia entrar a determinar lo que realmente es una política social, o mejor lo que entenderemos por ella en función de la presente investigación. Así, lo que se entenderá por política social, estará determinado por el adjetivo social que acompaña al concepto de política, el cual nos sugiere la existencia de una *“política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Política que tendrá como finalidad la de paliar*

---

<sup>6</sup> ROTH DEUBEL, André- Noel. *“Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Aurora, Bogotá 2006. Pág.13

<sup>7</sup> HERAS, PATROCINIO DE LAS: "De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social", en <<La Cruz Roja en el bienestar social. Encuentro de las Sociedades Iberoamericanas, sub-región II>>. Cruz Roja Española, Madrid 1985.. disponible en: <http://www.iniciativasocial.net/historia.htm>. Recuperado el 23 de mayo de 2008.

*determinados problemas sociales, o de una forma mas modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuestas a tales problemas (...)*<sup>8</sup>

El escenario en el que éste tipo de intervención nos ubica, es aquel que maneja un concepto de ciudadanía mas moderno que llega hasta más allá de lo exclusivamente económico, llegando a la esfera de lo social, concediéndole condiciones mínimas de supervivencia que, de una u otra manera hacen parte de los derechos de cada uno de los individuos que conforman la sociedad.

Los valores que han de orientar una política social, estipulados según los Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá, 2004-2014, propuestos por el Consejo Distrital de Política Social, son los concernientes a: la dignidad humana, la justicia social, la solidaridad, la equidad, prevalencia del bien común, la ética pública, la autonomía, y la transparencia; con el fin de hacer énfasis en la garantía y el restablecimiento de los derechos de las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad y riesgo.

Además de los anteriores valores que orientan por principio una política social, éste campo debe llevar implícito la importancia de un cambio de perspectiva en las intervenciones en relación con los diversos problemas sociales. Sería pertinente que las políticas públicas sectoriales que han venido intentando solventar los problemas que se evidencian, comiencen a ceder lugar o se complementen con políticas públicas de carácter poblacional, con el fin contraer la brecha entre el discurso de las políticas sociales y las problemáticas reales.

Se busca entonces que se adelanten esfuerzos significativos en pro de intervenciones que aborden los problemas fundamentales de la sociedad, un cambio de políticas sectoriales a poblacionales, que permitan establecer los grupos poblacionales más vulnerables y con mayor necesidad de ser atendidos.

---

<sup>8</sup> MONTAGUT Teresa. **Política Social, Una Introducción**. Editorial Ariel S.A. Barcelona 2000. Pág.20

Pues bien, cuando hablamos de grupos poblacionales vulnerables, nos encontramos, con el tema que hoy nos ocupa, el de la niñez, y mas particularmente el tema del abuso sexual de niños y niñas, que hoy se hace más evidente; pero si bien es cierto que este tipo de problemas sociales, hacen innegable la vulnerabilidad de los derechos de este grupo poblacional, también es cierto que en los últimos años se han fortalecido los esfuerzos en relación con la promoción y protección de los derechos de los niños y niñas de nuestro país.

*Hoy en día las políticas a favor de la infancia están enmarcadas en “el derecho prevalente y el interés superior de los niños y las niñas”<sup>9</sup>*, conceptos que mas adelante se explicarán en detalle, pero que a grandes rasgos, buscan afirmar su desarrollo personal y garantizar sus derechos, como un propósito común y un trabajo mancomunado, a la luz de un principio de corresponsabilidad por parte de los encargados de garantizar el pleno desarrollo de niños y niñas, es decir, el Estado, la sociedad y la familia.

Hoy por hoy, es sensato comprender la importancia tanto de la intersectorialidad, como de la interinstitucionalidad, en materia de intervención pública, y es allí donde se sustenta tanto la credibilidad como la eficacia de las políticas públicas.

En suma, la pertinencia de este trabajo de investigación además de tener relación con la ciencia política, se centra en tener la oportunidad de ver el Estado en acción, representado en dos sistemas de intervención pública, por una parte en relación con Bogotá y sus enfoques de intervención, y por otro lado, las formas de intervención que ha adoptado el Estado nacional como garante de la restitución de derechos; se establecerán sus formas de proceder, su capacidad de intervención y se pretenderá establecer qué tanta coordinación existe entre unas y otras políticas, ya que sin duda se requiere de una perfecta conexión o enlace, de unas y otras para lograr actuar en forma efectiva ante un problema que cada día

---

<sup>9</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, **Consejo Distrital de Política Social. Lineamientos Generales de política Social para Bogotá 2004-2014.CDPS**, Bogotá 2003. Pág. 46

involucra un mayor número de niños y niñas expuestos a estas condiciones de violencia.

### **Enfoque de derechos, sustento de las políticas sociales.**

Considerando, en el presente escrito, a las políticas públicas como aquel medio para describir el comportamiento institucional y el medio para la resolución de problemas sociales, la problemática de abuso sexual infantil, a nivel nacional y distrital, debe ser afrontada desde políticas públicas específicas, de infancia, las cuales deben estar articuladas y coordinadas estas dos intervenciones, en pro de un beneficio común.

Ahora bien, para ahondar más en el tema que nos ocupa, se hace necesario abordar el **enfoque de derechos** en las políticas públicas y así fortalecer más el concepto clásico de política pública y política social.

Es importante establecer entonces las posibles conexiones que hay entre las políticas públicas, los derechos humanos y el rol de los niños y las niñas en este contexto como sujetos de derechos y ciudadanos, además de los principios que orientan las intervenciones a favor de la infancia, y la necesidad de asumir a los niños y las niñas ya no como un conjunto de necesidades sino como sujetos de derechos exigibles.

Comenzaremos por establecer cuál es el marco de referencia desde el que se pueden pensar los niños y las niñas ya no como un conjunto de necesidades sino como sujetos de derechos exigibles. El marco de referencia será el de un Estado que se autodenomina, luego de la carta del 91, como un Estado Social de Derecho, que implica en sí mismo una serie de principios que orientan el servicio y trabajo del Estado y de alguna manera la confianza en la sociedad.

Según la teoría constitucional que nos habla sobre el sentido de un Estado Social de Derecho, el ser humano se sitúa como epicentro del derecho, el Estado tiene un objetivo social y entre otros principios, existe una concepción democrática del poder. De la misma manera se establece una fuerte conexión, entre la concepción de este tipo de Estado, y el bienestar general, en donde exista *“un Estado con todas sus instituciones al servicio de la dignidad humana, al servicio del ser humano, un **Estado gestor** que hace realidad los principios y garantiza los derechos”*<sup>10</sup>, un Estado que establece un vínculo particular entre él y la sociedad.

Tal vez, aquí sea momento de incluir el concepto de **ciudadanía**, concepto que hace mención a la protección y la garantía hacia todo aquel individuo que es reconocido como ciudadano; en este sentido se desea aplicar el concepto de ciudadanía a niños y niñas, que se abre paso cada vez más en el ámbito de las políticas de infancia y que busca superar la perspectiva que los define sólo como agregados de necesidades, sin reconocerles mayores atributos.

Para tal fin, habrá que remitirse a un acontecimiento de vital importancia para la población infantil, cualquiera que sea su contexto y su espacio. Dicho acontecimiento fue la Convención de los Derechos del Niño, por medio de la cual, se les reconoció una extensa gama de derechos que sitúan a niñas y niños dentro del marco no sólo de una ciudadanía meramente civil por ser en sí mismos seres humanos, sino que también, les facilita o les abre el camino hacia un reconocimiento social, de ciudadanía social, que no es otra cosa que aquella *“concebida desde el abanico de los derechos económicos, sociales y culturales, como la salud y la educación entre otros, y es desde este concepto que se puede intentar abordar la relación ciudadanía-infancia”*<sup>11</sup>, en donde el reconocer a cada uno de estos individuos como ciudadanos, sin importar qué tan pequeños sean, permite facilitar y potencializar el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>10</sup> <sup>10</sup> RUÍZ GONZÁLEZ ESMERALDA. *“La Dimensión Ética de los Proyectos Sociales: El Sentido”*. ICBF, Bogotá.2001. pág.17.

<sup>11</sup> Marshall T.H. *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza. Madrid.1998 Pág.20

Para entender un poco más lo anteriormente planteado, se hace necesario abordar aquel campo que permite transitar de lo exclusivamente teórico en relación con el Estado Social de Derecho a su posibilidad de gestión, el campo de las políticas públicas, las cuales para nuestro caso en particular, estarán enfocadas en los derechos y orientadas hacia el campo de lo social como se planteo al inicio del presente escrito.

Las políticas públicas de las cuales nos hemos de ocupar serán las que hacen referencia a la protección y al sentido que tienen las políticas de garantía de derechos como una medida de protección integral.

Pues bien, es importante poner en claro que las acciones desde una perspectiva de protección integral son de carácter universal, estas acciones estarán orientadas no sólo a la población infantil en situación de vulnerabilidad, sino a toda la población. Así, la existencia de políticas que garanticen los derechos, es un medio para superar la concepción ambigua de la protección especial, para situaciones especiales y conceder a niños y niñas una protección integral de carácter universal.

Así el enfoque de derechos, no solo fundamenta el Estado Social de Derecho, sino que además logra establecer medios que contribuyan al reconocimiento de una condición especial para la atención en garantía de los niños y de las niñas, sentando desde esta población, las bases que contribuyan a la formación de capital social en la sociedad.

La importancia de los derechos en las políticas públicas, no es asegurar a niños y niñas como si se tratase de un objeto, lo importante aquí es la protección y garantía de los derechos de los niños y las niñas como sujetos que tienen la necesidad de potencializar su condición de ser humano y su desarrollo integral.

## **Surge la necesidad de una protección Integral para niños y niñas.**

Cuando entramos a abordar el tema de la protección integral en pro de niños y niñas, estamos ante el escenario ideal en relación con la garantía de derechos, puesto que cuando un Estado se propone la protección integral para una población específica lo que está haciendo es llevando a cabo un ejercicio de intersectorialidad, un sistema de relaciones de corresponsabilidad entre familias, sociedad y Estado; un escenario en el cual las políticas estén ubicadas en un contexto en el que niños y niñas, se desarrollen plenamente y de manera integral, y en el cual además se conjuguen las políticas en sus diferentes niveles, con miras a la protección, garantía y restitución de los derechos.

Entenderemos, entonces por Protección Integral, a conveniencia del presente escrito, a aquella categoría que *“hace referencia entonces a la garantía efectiva de los derechos, a un sistema de relaciones sociales, culturales, familiares y políticas orientadas a garantizar el desarrollo armónico e integral del niño y de la niña y que involucra la promoción de las políticas sociales básicas, la prevención y políticas de asistencia, la protección de las víctimas cuyos derechos han sido amenazados o vulnerados”*<sup>12</sup>.

Así mismo, además de la protección integral existen dos categorías más que contribuyen a sustentar el tema de la garantía de los derechos de los niños; estas categorías o enfoques a tener en cuenta a la hora de intervenir a favor de niños y niñas, es la de ***prevalencia e interés superior***.

Se ha de entender la prevalencia como *“aquel dispositivo que reconoce y establece la primacía de los derechos de la niñez sobre los derechos de los adultos y la obligación de respetar esta prioridad”*<sup>13</sup>. Por su parte, el interés superior en palabras de Esmeralda Ruiz, será *“aquel límite y orientador de las actuaciones de*

---

<sup>12</sup> RUIZ GONZÁLEZ ESMERALDA. **“La Dimensión Ética de los Proyectos Sociales: El Sentido”**. ICBF, Bogotá.2001. pág.48

<sup>13</sup> *Ibid.* ICBF, 2001. Pág. 53.

*los adultos en relación con los niños y las niñas”... “Como sujetos privilegiados a quienes se les deben garantizar por todos los medios posibles la satisfacción de sus derechos”.*

En suma, la protección integral surge como una respuesta para que niños y niñas sean tenidos en cuenta por parte del Estado, no solo cuando enfrentan una situación irregular, sino que se les tenga en cuenta en el momento de llevar a cabo políticas públicas a favor de ellos, en virtud de que han sido reconocidos como sujetos de derecho y ciudadanos.

La protección integral, el interés superior y la prevalecía, nos permiten observar un escenario muy positivo para los niños y las niñas, por lo cual, resulta difícil pensar que puedan existir situaciones adversas para los niños y las niñas, las cuales vulneren sus derechos, y además pongan en entre dicho el posible escenario positivo del que pretenden encargarse las autoridades, instituciones y políticas bajo el criterio de proveer protección integral a todos los niños y las niñas sin ningún tipo de excepción.

No obstante lo anterior, una de las situaciones más preocupantes y complicadas de abordar en relación con la vulnerabilidad de derechos en la población infantil es la del **abuso sexual** en niños y niñas, situación que día a día ha dejado de ser un tema que deba tratarse tan solo al interior de la familia, para convertirse, en uno al que se le debe hacer frente a través de formas de intervención que hagan prevalecer la dignidad y los derechos de niñas y niños.

### **El abuso sexual infantil, afrenta a la dignidad humana.**

Los principales problemas que los niños y las niñas enfrentan están asociados a los factores de maltrato infantil, y por ende relacionados con el abuso sexual y el maltrato psicológico, así mismo está presente en la disfuncionalidad en las relaciones entre padres e hijos y las pautas de crianza inadecuadas. De igual

forma juega un papel importante la situación socio – económica, los bajos niveles de comunicación, las secuelas de violencia generacional, la pertenencia a familias compuestas o recompuestas, la ausencia de límites, la falta de prospectiva sobre sus proyectos de vida y, así mismo, las problemáticas sociales.

Así, una vez habiendo dado la pauta en relación con los problemas que enfrentan niños y niñas constantemente, podemos aproximarnos mas específicamente al tema del abuso sexual, con el fin de comprender el impacto del problema, teniendo en cuenta tanto sus implicaciones físicas como psicológicas, y así mismo vislumbrar la necesidad de intervenir para salvaguardar la integridad de niños y niñas.

Pues bien, *“la violencia sexual en todas sus formas, es una violación a los derechos humanos de las personas que la padecen. Esto significa que las víctimas (niños, niñas y mujeres) son sujetos de protección jurídica por el Estado, dada su doble condición de ser víctimas de un delito y víctimas por la violación a un derecho fundamental según la Constitución Nacional. Y cuando son menores de 18 años, se aumenta la protección por sus derechos prevalentes”*<sup>14</sup> .

Por ser una responsabilidad de todas y todos, interesa aquí describir lo que se debe entender por abuso sexual, con el fin de acercarnos al tema teniendo claro el concepto. *“El **abuso** ocurre cuando un adulto a alguien mayor usa su poder o autoridad, o se aprovecha del respeto o la confianza, para involucrar a una niña o a un niño en actividades sexuales, con o sin contacto físico”*<sup>15</sup> .

El abuso sexual *“incluye manoseos, besuqueos y penetraciones vaginales o anales con los dedos, el pene u otro objeto. También el exhibicionismo y los comportamientos y comentarios provocativos”*<sup>16</sup> .

---

<sup>14</sup> ESCARTÍN MAGGIE. **Abuso sexual a Niños y Niñas: Preguntas y Respuestas**. Asociación AFECTO. Bogotá 2003. Pág. 10

<sup>15</sup> Ibid. Asociación AFECTO, 2003. Pág. 11

<sup>16</sup> Ibid. Asociación AFECTO, 2003. Pág. 11

De esta forma, se debe entender que cuándo se habla de un escenario de violencia sexual y de manera particular de violencia sexual en niños y niñas, se habla de una clara violación a la dignidad humana, a los derechos humanos y una crisis en el desarrollo social y humano, un limitante al enriquecimiento del tejido social. Se haría necesaria entonces, la inmediata intervención en relación con el tema, por parte de las entidades pertinentes, no en la mera prestación de servicios, sino que se hace urgente canalizar el tipo de articulación de políticas, institucional e intersectorial que se necesita para garantizar y restablecer los derechos de quienes fueron maltratados.

Para tal fin el enfoque de Gerencia Social nos dará las herramientas que, a juicio de dicho enfoque, son importantes e indispensables para la efectividad en la gestión pública en relación con una de las problemáticas sociales más complejas y difíciles de abordar.

### **La gerencia social, un nuevo enfoque estratégico en la gestión pública.**

Desde entrada la década de los ochenta del siglo XX, el campo de la gerencia social surge con el fin de comprometerse con el mejoramiento de los procesos relacionados con la formación, implementación y evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales. No obstante la intención primaria de este enfoque, la gerencia social se ha venido refinando y consolidándose de manera tal que se ha convertido en herramienta fundamental para el tratamiento de los programas sociales.

Sin embargo, pese a los esfuerzos hechos por formalizarla, la Gerencia Social, en palabras de Kliksberg, se considera como un campo “*en construcción*” por tratarse

*de un área que rápidamente asume matices nuevos con el fin de enfrentar el entorno dinámico e incierto de la promoción del desarrollo social”<sup>17</sup>*

Para efectos de este escrito se hace necesario que con base en los estudios que **el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES**<sup>18</sup> ha realizado, se comprenda el significado de la gerencia social, y de otros de los conceptos que a esta la acompañan, como lo son el desarrollo social y el desarrollo humano.

Por tanto, por Gerencia Social entenderemos a aquel enfoque que *“surge ante la necesidad de enfrentar demandas sustanciales, ya que propone asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes de la ciudadanía, promoviendo así el logro del desarrollo social de manera equitativa y sostenible”<sup>19</sup>.*

Así mismo, desde la gerencia social, lo social es una supradimensión, es decir, que el desarrollo social será el que permita interpretar la realidad social las transformaciones y cambios sociales; de esta forma, para el INDES el desarrollo social ha de entenderse como aquello que *“constituye una compleja combinación de valores, conocimientos y prácticas para llevar hacia adelante programas y políticas sociales en la región, en permanente cambio y construcción, pero siempre guiada por una posición a favor de sociedades más igualitarias e incluyentes”<sup>20</sup>*

---

<sup>17</sup> KLIKSBURG, Bernardo. En: Recurso Electrónico (2006) Ortiz Mármol E. y Rincón Leal Y. La **Política Social en América Latina, en el marco del Desarrollo Humano y la Democracia**. Revista Venezolana de Ciencias Sociales, enero-junio, vol. 10, número 001. Pág. 166. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/309/30910110.pdf>. Recuperado el 19 de febrero de 2008.

<sup>18</sup> El cual es parte integral del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y además funciona como centro de capacitación con respecto al diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Disponible en <http://www.iadb.org/indes/>; recuperado el 10 de mayo de 2008

<sup>19</sup> MOKATE Karen, SAAVEDRA José Jorge. **Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas**. Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, Washington, D.C.2006.Pág.20

<sup>20</sup> Ibid. Documentos de Trabajo del INDES, 2006 Pág. 20

De igual forma, en este enfoque se evidencia la necesidad de complementar lo anterior con otro elemento importante que logre potencializar los esfuerzos que se lleven a cabo en el campo de la gerencia social y no se limiten los mismos, con miras a articular los espacios y esfuerzos en pro de beneficios comunes.

Así pues, el componente que se caracteriza por ser uno de los generadores de la gerencia social, es el Desarrollo Humano, que para fines de esta investigación y de acuerdo con Anand y Sen, deberá entenderse como *“la calidad de vida que llevan las personas, la cual debe centrarse en el alcance de las capacidades, logros y libertades de los seres humanos”*<sup>21</sup>. Aquí, estamos hablando de la necesidad de enfatizar en las condiciones de vida, la realización de la dignidad humana y el desarrollo integral de los seres humanos, sin importar sus condiciones o su edad, más aún si de niños y niñas estamos hablando.

De esta forma e intentando unir lo anterior con el tema de la presente investigación podemos decir que el campo de la gerencia social, se sustenta en el logro del desarrollo social y humano, y apunta hacia el tema de la integración social *“con el fin de establecer sociedades integrales e incluyentes, factores indispensables para el ejercicio y la garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todo ser humano”*<sup>22</sup>.

La mirada a este enfoque nos lleva por un nuevo camino de intervención de la gestión pública, una intervención amplia e integral que contribuya al fomento de la coordinación institucional y de políticas y al ejercicio de corresponsabilidad entre Estado, sociedad y familia.

En suma, la gerencia social es sustento y herramienta de lo que se busca aquí para una política social efectiva, en materia de garantía de derechos para niños y niñas

---

<sup>21</sup> Anand y Sen, en: MOKATE Karen, SAAVEDRA José Jorge. **Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas**. Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, Washington, D.C.2006.Pág.35.

<sup>22</sup> MOKATE Karen, SAAVEDRA José Jorge. **Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas**. Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, Washington, D.C.2006.Pág.87

víctimas de abuso sexual, puesto que promueve una visión integral de la realidad, concibe los problemas sociales como problemas multicausales y persigue intervenciones y mecanismos que actúen de manera intersectorial.

Es un enfoque estratégico que da importancia a la visión de largo plazo de los problemas sociales, asumiendo para tal fin un carácter adaptativo, debido a que comprende que los problemas y la realidad se transforman continuamente. Así mismo, le asigna un papel fundamental a las organizaciones y estructuras públicas que estén vinculadas a la solución e intervención de problemas tanto especializados, de corte poblacional, como generales, de tipo sectorial. Enfatizando en que la garantía de derechos exige una dinámica intergubernamental e interorganizacional que mantengan cierta coincidencia técnica y política.

### **¿Cuál es el problema en realidad?**

Los niños y las niñas debe ser considerados-as una prioridad desde cualquier punto de vista, en especial, de quienes tienen las herramientas para consolidar y ejecutar acciones en favor de la infancia; no obstante la existencia de herramientas y garantías, las dinámicas sociales y el constante ascenso de la problemática al interior de la sociedad, pone en entredicho el papel de aquellas instituciones encargadas de la protección de niños y niñas, ante situaciones de violencia de cualquier índole.

A diario, ya no sólo nos debemos preocupar por cuantas familias y a su vez cuantos niños han sido violentados y maltratados por cuenta de la guerra que experimentamos en Colombia, se hace más preocupante la situación que deben enfrentar niños y niñas en su propia casa; cada día aumenta más el número de niños y niñas que se ven envueltos en situaciones de violencia intrafamiliar.

Las cifras más recientes que sobre abuso sexual a niños y niñas encontramos para entender tan difícil situación, son las que nos provee el Instituto Nacional de

Medicina Legal y Ciencias Forenses según el cual durante 2006 el abuso sexual infantil en Colombia aumentó en un 6% respecto al año anterior, con mayor impacto en niños y niñas entre 5 y 14 años de edad, siendo Bogotá y Antioquia las zonas en donde más se cometen abusos.

Así mismo, reporta Medicina Legal, que el 86% de las víctimas de abuso sexual que se presentan son menores de edad, niñas y niños, porcentaje que corresponde a 12.247 y 2.593 respectivamente, para un total de 14.840 casos denunciados. No obstante lo anterior, de acuerdo con esta entidad, se estima que el silencio es la cifra más importante pues se considera que el 70% de los casos no son denunciados por temor, conflictos sociales o coerción, aunque se cree que el porcentaje de casos no denunciados es mucho mayor.

Una vez habiendo establecido el marco de referencia estadístico de la violencia sexual en contra niños y niñas, podemos determinar también, que dicha situación conlleva al incremento de la vulnerabilidad de los derechos de esta población y llama la atención sobre la necesidad de intervenciones interinstitucionales que promuevan la protección y garantía a los derechos de esta población y que además hagan énfasis en la restitución de los derechos vulnerados de los niños y niñas.

Así pues, se hace necesario describir el marco de competencias nacionales y distritales con el fin de determinar si éstas con base en el enfoque de intervención que cada una maneja, el ámbito nacional con un enfoque sectorial y el ámbito distrital con un enfoque poblacional, logran influir positivamente en el tema de abuso sexual infantil, si un enfoque aporta más que el otro en términos de garantía de derechos o si por el contrario llegan a duplicar los esfuerzos realizados, que si bien son valiosos e importantes no muestran mayores resultados.

## Capítulo II

### **Análisis comparativo de políticas públicas Nacionales y Distritales en materia de Abuso Sexual Infantil**

El abuso sexual en niños y niñas constituye una problemática que se hace necesaria abordar y a la cual darle soluciones específicas y concretas. De esta forma, resulta importante establecer el tipo de acción que el Estado está llevando a cabo, tanto en el ámbito nacional como distrital, en materia de políticas públicas sociales con un enfoque de derechos, que permita empoderar en un marco de superioridad y prevalencia a los niños y las niñas, en especial a aquellos a quienes se les han vulnerado los derechos por ser víctimas de abuso sexual, con el fin de que este tema sea incluido, si no lo está, en la agenda pública de cada ámbito.

Una vez habiendo dejado en claro cual será la posición central de este capítulo, basado claro está, en la contextualización previa de los temas pertinentes para el desarrollo conceptual del presente análisis, podríamos comenzar por establecer los factores que incidieron en la gestación de las políticas tanto distritales como nacionales en materia de abuso sexual.

#### **Génesis de las políticas.**

Tanto para la Nación como para el Distrito, el de punto partida fue el mismo: la Convención sobre los Derechos del Niño, promulgada el 20 de noviembre de 1989.

Desde su promulgación, la Convención fue considerada como un tratado sobre derechos humanos dirigido especialmente a niños y niñas, en la medida en asumió tanto a los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos,

sociales y culturales, excediendo incluso lo tradicionalmente establecido en el ámbito de los derechos universales. Incorporó principios y pautas que los diferentes Estados tendrían la obligación de respetar con el fin de abrir una puerta en materia de intervención, para garantizar los derechos a niños y niñas sin ningún tipo de excepción.

De acuerdo con el artículo 19 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en adelante CND, quedaría consagrado que, en función de la protección a la infancia *“Los Estados adoptarían todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”*.

Quedaría claro, que el abuso sexual se comenzaría a identificar como un problema real y que aunque se venía manejado desde lo privado, demandaba la necesidad de ser tomado en cuenta y afrontado de mejor manera. Al respecto y conforme a las estipulaciones de la CND, se acordó que sería de imperiosa necesidad que todos aquellos Estados parte, crearan instituciones y certificaran la garantía de los servicios para proteger a los niños de toda forma de violencia.

Otro de los factores que contribuyeron a la gestación de posteriores políticas públicas en la materia, tanto para el ámbito nacional como el distrital, sería la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia, llevada a cabo en el año de 1990 en la ciudad de Nueva York, por medio de la cual se evidenció la necesidad de que todos los países y de igual forma sus entes descentralizados se ratificaran en el compromiso a favor de la infancia.

En el contexto nacional con el fin de dar respuesta a las nuevas demandas y en concordancia con los principios de la CND, a comienzos de la década de los noventa, Colombia empieza a cambiar el concepto de protección de la niñez. Así,

a través de la Ley 12 de 1991, ratificó e incorporó lo dispuesto por la Convención de los Derechos del Niño a la nueva Constitución Política de 1991 desarrollando el principio de protección integral a través de la garantía de los derechos de la niñez y, el principio de corresponsabilidad entre Familia, Sociedad y Estado, en el cumplimiento de esta obligación.

En el transcurso de los primeros años de la década de los noventa se desarrollaron con gran similitud tanto Nación como Distrito, la Constitución del 91, fue el gran marco desde el cual se efectuaron futuras disposiciones para estos dos ámbitos.

En términos de recursos y actores relevantes en este proceso que iniciaba Colombia en su conjunto, se hizo necesario el apoyo de las entidades nacionales y locales, así como internacionales, que de forma independiente o en cooperación iniciarán programas de atención y prevención.

Como resultado de estas acciones se fortalece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado desde 1979 a través de la Ley 7 del mismo año, instancia que quedaría bajo la coordinación del ICBF y que en su conjunto formularía principios fundamentales para la protección de la niñez, tanto en si mismo como institución constituida, como para las demás instituciones que estuvieran comprometidas con la protección integral de niños y niñas.

De igual forma, han existido más actores comprometido e involucrados en este proceso, vale la pena destacar al Ministerio de Salud, quien desde la década de los ochenta comenzó desde su sector, a trabajar en el tema de niños maltratados, y las primeras comisarias de familia como uno de los primeros esfuerzos de descentralización del ICBF, las cuales buscaban facilitar procesos de restablecimiento y garantía de derechos.

Por otro lado, existieron actores a nivel distrital, que dieron vida a posteriores políticas y demás esfuerzos en la materia es el caso del Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaria Distrital de Integración Social, cuyas tareas a realizar serían las relacionadas con la formulación de políticas sociales al interior del Distrito, así como con la ejecución de acciones a favor de poblaciones vulnerables. Esta entidad actuaría en concordancia con las disposiciones del ICBF.

Existen actores del ámbito internacional que facilitaron la creación de políticas públicas sociales en relación con niños y niñas víctimas de abuso sexual, como ya fue reseñado. Los esfuerzos de Organización de Naciones Unidas, fue determinante en el avance del proceso, así mismo, existen organismos adscritos a la ONU, como la UNICEF, que a través de sus informes estadísticos y de análisis en relación con la situación de la niñez, dejaron ver lo preocupante de la situación que aunque poco denunciada, ya se hacia evidente.

A través de todas las disposiciones internacionales, así como de los avances nacionales y locales, en el año de 1997, Colombia da otro salto cualitativo con la firma del Plan de acción a favor de la Infancia (PAFI) insumo importante a la hora de la formulación de políticas públicas en relación con la infancia al interior tanto de la Nación como del Distrito.

### **Mecanismos de concertación para una formulación de políticas en la materia en el ámbito nacional y distrital.**

Planteados los antecedentes, es importante resaltar que el periodo de tiempo que se estableció en función del análisis comparativo de las distintas políticas públicas en materia de garantía de derechos en casos de niños y niñas víctimas de abuso sexual, estará comprendido entre el año de 1998 y el año de 2008, como una

forma de acotar el tema y tener una mejor comprensión en cuanto al tipo de políticas y la inclusión o no del tema en la agenda pública.

De igual forma, y con miras a determinar lo anteriormente expuesto, en lo sucesivo expondremos los diferentes mecanismos de concertación por medio de los cuales se logró que el abuso sexual se considerara como un fenómeno social importante y se hiciera pública la existencia del problema que niños y niñas experimentaban.

Tales mecanismos de concertación estarán enmarcados en los diversos planes de desarrollo que se suscitaron en el periodo de tiempo establecido y así mismo, en acciones concretas que el Estado en acción llevo a cabo como la formulación de políticas y la creación de entes pertinentes para el abordaje del tema, con el fin de determinar cómo fue, desde esta perspectiva de mecanismos de concertación, la articulación y coordinación de los dos ámbitos en la materia.

Una vez habiendo reconocido el abuso sexual como un fenómeno social importante, Nación y Distrito comienzan a trabajar en el tema. En 1998, ya Colombia había ratificado la CDN y Bogotá había atendido de igual forma las disposiciones de la Convención y de la nueva constitución, durante este año en el país se desarrollan simultáneamente uno de carácter nacional y uno de carácter distrital.

En el ámbito Nacional, Andrés Pastrana Arango comenzaba su gobierno, periodo durante el cual se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, "**Cambio para Construir la Paz 1998-2002**". Durante su gestión, se concretaron acciones y políticas orientadas a la familia, respondiendo en cierta forma al principio de corresponsabilidad. Entre las cosas más importantes cabe resaltar, el Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar; programas de atención integral a la niñez y Haz-Paz, la cual se describirá posteriormente.

Así mismo, Bogotá iniciaría nueva administración con Enrique Peñalosa. El Plan de Desarrollo Distrital que se llevó a cabo durante dicha administración se conoció

como “**Por la Bogotá que queremos 1998-2000**”. Durante este periodo se ponderó la importancia de la política social como factor determinante de la administración y el interés superior de los niños y las niñas sustentó el desarrollo de su administración.

Durante la vigencia de ésta administración se creó a través del Acuerdo 12 de 1998, el *Consejo Distrital de Atención Integral a los Niños y Niñas en Abuso y Explotación Sexual*, en esta instancia se comenzaron a concretar esfuerzos importantes y puntuales, los cuales fueron respaldados por el Plan de Desarrollo, con miras a encaminar acciones en la materia.

Ambos, Nación y Distrito comenzarían a sumar esfuerzos con el propósito de hacer pública la existencia del problema que niños y niñas experimentaban. En 1999, se expidió el decreto 1137, el cual reorganizó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), *“estableció en sus artículos 11 y 13 la conformación de consejos o comités para la política social en departamentos y municipios, para impulsar la coordinación entre las entidades territoriales y lograr una articulación mayor entre los distintos sectores que trabajan con niñez y familia. (...) entre sus funciones esta la de recomendar planes y programas, fortalecer el SNBF así como evaluarlo”*<sup>23</sup>

Así mismo, se pudieron concertar esfuerzos, intereses y demandas a través de políticas. La Nación lo haría con el CONPES 3077 de 2000, por medio del cual se expediría la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar -Haz Paz-, la cual estaba enmarcada en el tema de la violencia intrafamiliar y el ejercicio de cualquier tipo de violencia, incluida la violencia sexual en contra de niños y niñas. Allí se comenzaron a realizar esfuerzos por lograr una estrategia de intervención intersectorial y entre actores institucionales importantes en los distintos niveles territoriales (nacional, departamental, distrital y municipal).

---

<sup>23</sup> Departamento Administrativo de Bienestar Social, UNICEF. Hacia la Construcción de una Ciudad más Amable y Justa. Bogotá, 2004. Pág. 62.

De la mano de Haz Paz se hizo el cambio de administración, para la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez, ***Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006***, la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar -Haz Paz- fue institucionalizada, y pasó a ser concebida como una política pública que marcaría la pauta en temas de violencia, se reformuló y se constituyó como *Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar*.

Así mismo existió una instancia de corte institucional, que concretó esfuerzos de política social, los Consejos o Comités de Política Social, quienes se encargarían de adaptar las políticas y programas a las necesidades de cada población, en el marco de la política y el propio Plan de Desarrollo.

Al mismo tiempo, Bogotá pasó a manos del Alcalde Antanas Mockus para el periodo comprendido entre 2001 y 2004, durante el cual se expide el Plan de Desarrollo *Bogotá, Para vivir todos del mismo lado*. Durante su administración, se concretaron, al igual que en la Nación, dos importantes mecanismos de concertación de dos tipos. El primero de ellos sería en relación con la Política Integral de Niñez y Juventud la cual tuviera el gran reto de diseñar y ejecutar una estrategia integral y de largo plazo para hacer frente a la problemática del abuso sexual, entre otras violaciones a los derechos.

El segundo de los mecanismos fue de carácter institucional enmarcado en el Decreto 1137, antes mencionado, el Distrito Capital a través del Decreto 679 de 2001 amplió la directriz de la Nación y creó el Consejo Distrital de Política Social y los Consejos Locales de Política Social, de esta forma hubo una conexión o mejor una articulación importante entre Nación y Distrito, se estaba trabajando en la materia, y se estaba incluyendo el tema en la agenda pública de los dos ámbitos.

Para finalizar estaba el tercer ciclo de administraciones, al respecto, durante el desarrollo de las administraciones de Álvaro Uribe Vélez, en el ámbito nacional, y Luis Eduardo Garzón, en el ámbito distrital, se alcanzó un mayor número de concreciones a través de los diversos mecanismos de concertación que cada ámbito utilizó.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de la Nación “**Estado Comunitario: Desarrollo para Todos**”, determinó la importancia del cambio de legislación que en materia de infancia existía desde 1989 con el Código del Menor, y creyó en la necesidad de reconocer definitivamente a niños y niñas como sujetos de derecho. Bajo esta administración entra en vigencia la Ley 1098 de 2006 por medio de la cual se buscó fortalecer lo pactado en la ley 12 de 1991.

También al interior del Distrito, se convinieron mecanismos importantes que intentaron resolver temas específicos de la población infantil. Por consiguiente, existieron cuatro instrumentos o mecanismos que sin duda alguna propendían por imponer la perspectiva y el enfoque de derechos en materia de intervención distrital.

El primero de ellos fueron los Lineamientos de Política Social 2004-2014, una especie de Plan Global que marcaría la pauta en materia de intervención en el distrito; en segunda instancia estuvo el Plan Distrital para la Atención Integral a los Niños y las Niñas Víctimas de Abuso Y Explotación Sexual, el cual es el resultado de “*un trabajo de discusión, concertación y acuerdos realizado en el marco Consejo Distrital de Atención Integral a los Niños y Niñas en Abuso y Explotación Sexual*”<sup>24</sup>

Por otro lado, y muy de la mano con lo anterior, se propuso el “Plan Distrital para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencias y explotación sexual” y por último, la “Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas

---

<sup>24</sup> Departamento Administrativo de Bienestar Social, UNICEF. **Hacia la Construcción de una Ciudad más Amable y Justa**. Bogotá, 2004. Pág. 3

y Adolescentes de Bogotá”, los anteriores mecanismos de concertación involucraron esfuerzos para la protección integral a través del fortalecimiento institucional y la responsabilidad colectiva.

Tenemos un recorrido importante en relación con la defensa, garantía y restitución de derechos, sustentado desde preceptos internacionales; si bien se ha estructurado un camino, el recorrido hacia óptimos resultados es muy largo. Con base en lo anteriormente descrito, podríamos inferir que el trabajo que se llevó a cabo en los últimos diez años fue un trabajo activo, exploratorio y complementario.

Los dos ámbitos mostraron interés y capacidades para llevar a cabo mecanismos de concertación que lograran concretar esfuerzos para problemáticas específicas en materia de infancia, algunas de ellas para efecto del presente escrito, estaban encaminadas hacia la garantía y restitución de derechos de niños y niñas víctimas de abuso sexual. Los dos ámbitos coinciden en la pretensión de suscribir tal problemática en la agenda pública de cada sector.

En lo sucesivo, se tratará de establecer la toma de posición de uno y otro actor, entiéndase por actor a la Nación y al Distrito, con el fin de consolidar de una mejor manera el presente análisis, nos propondremos a comparar la expresión sustancial de la gestión de uno y otro actor.

### **Expresiones Sustanciales de la Gestión.**

Es importante, que para efectos de una mejor comprensión se establezca lo que aquí se entenderá como *expresiones sustanciales*. En el presente capítulo, lo sustancial será el fundamento de la gestión de acuerdo con los principios orientadores de la acción de la Nación y el Distrito durante los últimos diez años, el tipo de enfoque de gestión que manejaron, así como en relación con el enfoque de gerencia social que aquí se propuso y la reformulación de mecanismos

importantes en la materia, como por ejemplo, la reforma del Código del Menor. Lo anterior, con el fin de determinar qué tipo de articulación y coordinación en estos tópicos tienen Nación y Distrito.

En primera instancia y en cuanto a los principios orientadores, tanto la Nación como el Distrito van por caminos semejantes, la Nación por su lado atiende a principios tales como, el compromiso, la participación, la equidad de género y respeto a las diferencias culturales y regionales, así mismo, da importancia de los derechos de los niños y las niñas, de su desarrollo individual y colectivo.

También, llama la atención sobre la importancia del compromiso social y de la articulación de mecanismos de protección y prevención y en casos específicos de violencia hacia niños y niñas actúa bajo el marco de la prevención, la vigilancia y detección temprana, la atención y la transformación institucional, propender por el desarrollo integral de niños y niñas y la garantía de sus derechos.

Por su parte, para el Distrito cobra importancia la perspectiva de derechos, la inclusión social, la corresponsabilidad, la perspectiva de género y la protección integral, principios que no distan mucho de la Nación; de igual forma, busca el cambio cultural y la intensificación de medidas solidarias, de identificación y de denuncia.

No obstante lo anterior, que lleva implícito una relación muy estrecha con el proceder de la Nación, al interior del tema de los principios orientadores en la gestión del Distrito se presentan algunas diferencias de notoria importancia en relación con la Nación. De un lado, está la intención de posicionar el tema de infancia al fin y de manera definitiva al interior de la ciudad, así mismo, cree que la política social es factor determinante en el avance y la consolidación de capital humano y social en este punto además de diferenciarse con la Nación, se conecta con los principios rectores de la gerencia social.

Otra de las diferencias que en lo sustancial se puede encontrar, es la intención de no sólo articular instituciones, sino la intención que hay de ahondar en esfuerzos que lleven a una articulación en materia de políticas de diferentes sectores interesados en la garantía de derechos de niños y niñas.

Además de lo anteriormente planteado, concurren otro tipo de diferencias entre lo nacional y lo distrital, lo cual comienza a dificultar los niveles de articulación y coordinación en materia de infancia más concretamente en materia de abuso sexual en niños y niñas. Si hablamos de los enfoques que se han venido empleando como sustento de cada una de las gestiones, se evidenciarán las diferencias.

Por su parte la Nación ha venido manejando un enfoque sectorial que sin desconocer sus aciertos, deja de lado factores que tienen importancia. Por ejemplo, la mirada al tema de la infancia esta más enmarcada en el tema de la violencia intrafamiliar, de allí parte para entrar a determinar las posibles situaciones de riesgo que los niños y las niñas puedan experimentar y aunque no hay que desconocer que la violencia sexual tiene su punto de referencia en la violencia intrafamiliar, no puede ser tratado sólo como una manifestación de ella, debe ser tratado en concreto con una mirada más específica.

Por su parte el Distrito, manejando un enfoque poblacional, ha hecho esfuerzos por no desconocer la importancia de todos y cada uno de los grupos poblacionales, le ha apostado a la visibilidad de estos y, en esa medida a determinado acciones específicas y concretas en cuanto a abuso sexual infantil se refiere.

Otro tema que puede ejemplificar la diferencia de enfoque entre un ámbito y otro, es el tema normativo, durante el periodo analizado, se evidencia nuevamente la importancia del reconocimiento poblacional, puesto que además de los programas de gobierno y Haz-Paz, la Nación se queda corta en acordar acciones puntuales en

función de la garantía y restablecimiento de los derechos de niños y niñas víctimas de abuso sexual. En esta materia no fue explícita y/o específica, la forma de intervención.

El Distrito al respecto ha intentado llevar a cabo políticas articuladas que estén en el marco de un plan global, que permita una gestión de largo plazo. Para el Distrito el plan global puede estar en la Convención de 1989 y en los Lineamientos Generales de Política Social, sustentados en la misma, por medio de estos dos planes se pudieron llevar a cabo políticas específicas en materia de infancia y en materia de violencia sexual contra niños y niñas

De la mano de lo anterior, está el tema de la articulación propiamente dicha, Nación y Distrito deben actuar en concordancia para evitar las intervenciones aisladas. Por su parte la Nación cuenta con instituciones importantes como el Ministerio de Protección Social, el sector educativo y demás instituciones que pueden involucrarse de manera activa y positiva en el tema de la infancia. Sin embargo, es el ICBF, quien tiene la competencia en materia de infancia a escala nacional y en los entes descentralizados. Es en esta institución donde quedan monopolizados los esfuerzos y donde en muchas ocasiones resulta difícil el estrechar lazos de acción por parte del Distrito.

La diferencia radica en que si bien el ICBF tiene la competencia y se vale de diversas instituciones para lograr garantizar y restablecer derechos vulnerados, existen dificultades al momento de realizar intervenciones transversales. En la Nación se ha apostado desde los diversos planes y políticas por principios que lleven a la transformación institucional para facilitar la intersectorialidad, sin embargo, muchas veces la transformación no es suficiente, se haría necesaria la creación de nuevas instancias especializadas que reconozcan la diferencia en las poblaciones. Al respecto el Distrito se ha fortalecido en lo corrido de estos diez años con miras a establecer mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional en relación con fenómenos socio-poblacionales específicos.

Así el fortalecimiento institucional, con que cuenta a la fecha el Distrito, dentro de su marco de acción poblacional, se sustenta en las siguientes instituciones: en primer lugar, y con un ámbito de competencias similar al ICBF, esta la Secretaría Distrital de Integración Social, que como se explicó anteriormente y en pocas palabras se encarga de canalizar acciones concretas en materia de políticas sociales; de la mano de esta entidad, se desprenden instituciones tales como el *Consejo Distrital de Atención Integral a los Niños y Niñas en Abuso y Explotación Sexual*, el *Consejo Distrital de Política Social*, los *Consejos Locales de Política Social* y sus respectivos *subcomités de Infancia y familia*. Así mismo se ha buscado fortalecer la veeduría ciudadana y los consejos tutelares en la adopción de la perspectiva de derechos como su cultura organizacional.

Articulando normatividad e interinstitucionalidad desde un enfoque poblacional, lo que se esta buscando, incluso hoy en día, es la identificación y la concertación de rutas de atención inmediata, institucionales y también sociales de acuerdo con el problema que se presente, así mismo, se pretende contar con responsabilidad colectiva y control social, bajo los preceptos de la corresponsabilidad y la protección integral.

Por su parte el cambio del Código del Menor a la Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia, en materia de abuso sexual, pese a las diferencias de enfoques anteriormente planteadas, logró un punto de coincidencia entre ambos y contempló cambios tan importantes como la mejora en el tipo de mecanismos de orden legal, en relación con la protección a menores de edad, además, se incluirán castigos más severos para quienes vulneren la integridad de niños y niñas.

Así mismo, el nuevo Código ya no hace énfasis en la atención sobre niños en situaciones irregulares, el nuevo código, llama la atención sobre la importancia de la protección integral y la garantía en el ejercicio de sus derechos, los niños y las niñas ahora serán sujetos de derechos y no un conjunto de necesidades.

Como una expresión sustancial que une y vuelve a articular la acción de Nación y Distrito, está la relación del nuevo Código con lo estipulado en la Convención de 1989, los principios de la protección integral, el interés superior de los niños y las niñas, la prevalencia de los derechos y la corresponsabilidad, dejan ver que si de protección formal se trata por principio Nación y Distrito actuarán mancomunadamente.

Por su parte, y en relación con el enfoque de gerencia social, se podría decir que Bogotá tiene en su accionar varios de los principios con que cuenta la gerencia social, puesto que éste es un enfoque que se ciñe fácilmente a uno con perspectiva poblacional, ya que cuando se le brinda reconocimiento y visibilidad a todos y cada uno de los grupos poblacionales que conforman una sociedad, se está logrando interpretar la realidad social, las transformaciones y cambios sociales, se está otorgando mayor participación y se están proporcionando herramientas para la consolidación de capital humano y social.

Existe otro punto de conexión entre uno y otro enfoque, al dirigir acciones de manera integral en relación con un problema o fenómeno social específico hacia una población determinada, se están llevando a cabo intervenciones que al parecer responden de manera pertinente, a los problemas de esa comunidad; aun cuando Nación y Distrito buscan responder y enfrentar demandas reales y sustanciales que surgen de la sociedad, si nos basamos en el enfoque que se sigue en cada uno de los ámbitos, nuevamente a través del enfoque poblacional se responderían más satisfactoriamente este tipo de demandas.

Así mismo y retomando el tema de la interinstitucionalidad, la gerencia social llama la atención sobre la importancia de que las intervenciones públicas sean amplias e integrales, para lo cual el principio de intersectorialidad e interinstitucionalidad que predica el enfoque poblacional lo ajusta de nuevo con la gerencia social.

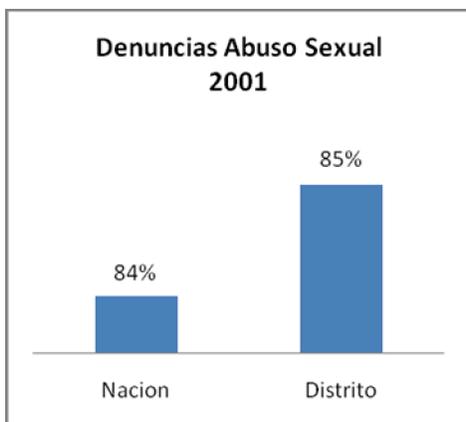
En suma, podríamos decir que, en primera instancia en cuanto a los principios como expresión sustancial, tanto la Nación como del Distrito actúan estrechamente, puesto que los dos se enfocan hacia la garantía de derechos, sin embargo, las diferencias se manifiestan cuando los principios orientadores se enmarcan en el tipo enfoque de gestión que manejan, en este momento Nación y Distrito se alejan debido a las ya mencionadas falencias que la Nación con su enfoque sectorial presenta, en relación con el Distrito y su enfoque con perspectiva poblacional.

### **Conocimiento empírico de la situación de niños y niñas víctimas de abuso sexual.**

Resulta importante preguntarnos qué ha pasado en términos reales con la gestión de un ámbito y otro. Luego de la reconstrucción teórica que se ha hecho hasta el momento en relación con las herramientas que se han puesto a disposición de los niños y las niñas víctimas de abuso sexual y, luego de poner en claro similitudes y diferencias en relación con la gestión del Estado, en dos de sus dimensiones, es de vital importancia llevar a cabo una revisión estadística que nos permita dar cuenta de cómo está actualmente la situación de la infancia en relación con el abuso sexual, luego de los diversos tipos de intervención y así poder determinar, en lo posible, pros y contras de los niveles de coordinación y articulación que entre Nación y Distrito se ha venido dando.

Dando un margen prudencial de espera en relación con las nuevas formas de intervención, que tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno Distrital estaban poniendo en marcha, los datos que a continuación se compararan van a ser tomados desde el año 2001, así podremos ir estableciendo qué tantos aciertos fueron teniendo las distintas acciones emprendidas, y si definitivamente el nivel de coordinación afectó o no la situación de niños y niñas vulnerados.

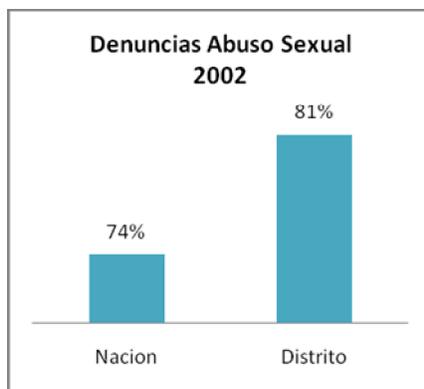
Los datos que se presentaran a continuación son proporcionados, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLYCF), en su compendio de publicaciones en relación con el delito sexual, FORENSIS año 2001 a 2006.



Fuente: FORENSIS 2001:12

Para el año 2001, la Nación atendió 13.352 casos, denunciados, de delito sexual, siendo la población de género femenino el más vulnerable, en todos los grupos de edad, 11.508 fueron los casos denunciados que involucraron mujeres, de los cuales 9.690 eran menores de edad, lo que corresponde al 84% del total de las denuncias. Por su parte Bogotá atendió 3.397 casos, denunciados, allí también la población con mayor índice de vulnerabilidad fue la de menores de edad con un 85%, de los cuales 2816 casos fueron en niñas y 581 para la población masculina.

Dentro del análisis estadístico que hace el INMLYCF, se resalta que en las tasas poblacionales de acuerdo con género y edad, fueron mayores en el Distrito Capital que a nivel nacional (FORENSIS 2001:12).



Fuente: FORENSIS 2002:101

Para el 2002, en el nivel nacional se mostró un incremento de cerca de 1069 casos en relación con el año inmediatamente anterior, el total de denuncias fue de 14.421, nuevamente las niñas y los niños representan un porcentaje importante aunque disminuye en relación con el año inmediatamente anterior, las denuncias que implicaron a menores de edad fueron del 74%. Así mismo la tasa de denuncias que atendió Bogotá aumentó de 3.397, subió a 3.746, y del total de las denuncias para Bogotá el 81% lo constituyó la población infantil de género femenino y menor de edad, superando de nuevo, en términos porcentuales, el Distrito Capital al nivel nacional. (FORENSIS 2002:101)

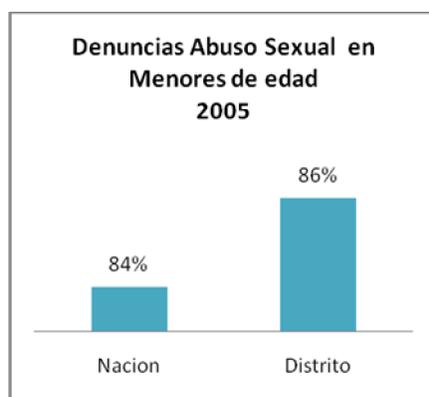


Fuente: FORENSIS 2003:10

Para el año de 2003, Colombia registró 14.239 casos de abuso sexual en niños y niñas, se obtuvo una disminución de 1.2% que aunque poco significativa fue importante, de nuevo los menores de edad constituyen el 84.4% del total de las denuncias. Nuevamente Bogotá si situó en el primer lugar en cuanto a la

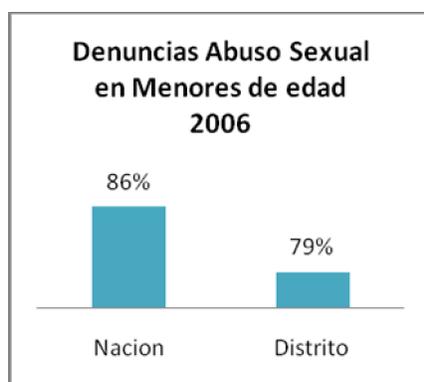
recepción de denuncias de abuso sexual infantil, para este periodo, en Bogotá se denunciaron 3.179 casos, con preponderancia de los menores de edad en un 85% (FORENSIS 2003:10)

Pese a la disminución en el año inmediatamente anterior, el 2004 trajo consigo 14.970 denuncias, las niñas y los niños víctimas de abuso fueron en total 8.674 cerca del 82% del total. Para Bogotá, la situación fue la misma, se presentaron 3.951 casos, pero se desconocen los datos en relación con los niños y las niñas afectados, aunque se estima que no varió mucho en relación con el año directamente anterior.



Fuente: FORENSIS 2005:170

En relación al 2005, el número de casos del nivel nacional fue de 18.474, de las cuales 13.835 fueron hechas en relación con niñas y niños abusados sexualmente, un 84% del total, para Bogotá, la situación no fue directamente proporcional a la nación, pues aunque las niñas y los niños siguen siendo las mayores víctimas de abuso sexual, con un 86% en relación con el total para la capital, el número total de denuncias disminuyó en un 9.5 % en relación con el año inmediatamente anterior, 3841, sería el total denunciado (FORENSIS 2005:170)



Fuente: FORENSIS 2005:247

Finalmente durante el 2006 se recibieron 19.592 denuncias, del total nacional 14.840 más del 86% fue realizado en menores de edad y dentro de total cerca de 12.247 fueron violaciones a niñas y niños. En Bogotá se recogieron 3.935 denuncias de víctimas, dentro de las cuales cerca del 79% fueron niñas y niños (FORENSIS 2005:247)

### **Comportamiento Nación – Distrito en materia de Abuso Sexual 2001 - 2006**

	Ámbito	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Denuncias Totales</b>	<b>Nación</b>	11.508	14.421	14.239	14.970	18.474	19.592
	<b>Distrito</b>	3.397	3.746	3.179	3.951	3.841	3.953
<b>Porcentaje de Menores de Edad Abusados</b>	<b>Nación</b>	83%	74%	84%	82%	84%	86%
	<b>Distrito</b>	85%	81%	85%		86%	79%

De acuerdo con lo anterior, la situación es preocupante debido al constante incremento de la población infantil como víctima de abuso sexual. No es permisible que éste tipo de actos se comentan y mucho menos que la mayor tasa esté relacionada con niños y niñas, tanto a nivel nacional como a nivel distrital.

Sin embargo, y pese a la situación dramática de los niños y las niñas involucrados en este tipo de violencia, cabe resaltar un aspecto si se quiere “positivo” y directamente relacionado con los principios de la Gobierno Nacional y del Distrito

Capital, el tema de la denuncia. Si bien es cierto que el número de casos aumenta, también lo es la iniciativa de la denuncia, para ambos ámbitos, al parecer la gestión que se está llevando a cabo es efectiva, y se está apostando por hacer público lo que durante mucho tiempo fue tratado desde la esfera de lo privado y por tal motivo, no se podían tomar las acciones necesarias al respecto.

Sin dejar de lado el reconocimiento del compromiso de la comunidad al asumir la denuncia de los casos como un método efectivo en materia de restitución de derechos, lo que está en entredicho es el aspecto preventivo de la garantía de derechos, si bien la denuncia contribuye a que niños y niñas en lo sucesivo a la situación de violencia, logren restablecer sus derechos y garantizárselos en el tiempo que está por venir, en relación con la coordinación y articulación de políticas y esfuerzos en un marco de garantía de derechos que propenda por la dignidad humana, los esfuerzos deben afinarse aún más.

La pregunta ahora es en términos de los enfoques presentes en cada uno de los ámbitos. En la comparación entre el enfoque sectorial y el enfoque poblacional de la mano de la gerencia social, y luego de exponer los pros y los contras de uno y otro enfoque, la situación que resulta es una en la que el enfoque poblacional es preponderante sobre el sectorial y de igual forma va a producir resultados positivos.

Sin embargo, en un escenario empírico, las diferencias conceptuales debe ser tomadas en cuenta pues como se dijo anteriormente el tema de los principios orientadores está en entredicho. Así mismo parece ser que la poca articulación y coordinación que existe entre Nación y Distrito, en relación con sus enfoques si se hace evidente, por que conlleva a que las acciones emprendidas de los gobiernos, independientemente de lo focalizadas o no que estén, de lo específicas o no que sean, se diluyan y el problema siga en acenso.

Lo que pareciera ser es que se están duplicando esfuerzos en la materia, sin que produzcan mayores resultados y, producto de esta situación es la atomización de

acciones que no lleva a buen término las mismas. Se hace necesaria la unificación de conceptos y enfoques en la gestión, en materia de protección integral a niños y niñas, es un llamado a una cohesión entre enfoques, de manera tal que dejen de ser excluyentes y se vuelvan complementarios. El aumento en la denuncia es un paso importante, sin embargo es una victoria pírrica, que debe ser considerada como una herramienta pero no, como un factor concluyente de una buena gestión.

La idea inicial del presente escrito, fue la de establecer qué tipo de articulación y coordinación existe entre Nación y Distrito en términos de abuso sexual. Pues bien una vez habiendo abordado la dimensión teórica y conceptual y luego de contrastarla con la dimensión empírica, se puede establecer que existe una conexión innegable entre uno y otro ámbito en cuanto a la concepción teórica que da esencia y vida a las políticas públicas que cada uno desarrolló. Sin embargo, esa conexión se diluye al momento de ejecutar sus políticas e iniciativas, puesto que no se ha logrado encontrar el punto de equilibrio entre una mirada sectorial y una poblacional.

Pese a los esfuerzos realizados, los casos de abuso sexual infantil están en aumento, lo cual indica que hay obstáculos en la coordinación al momento de la ejecución de las políticas públicas existentes en el tema.

No obstante las falencias, cabe resaltar que el tema está inscrito en la agenda pública, con un algo de mayor intensidad a nivel distrital en relación con el ámbito nacional, y que lo que hace falta, en la misma medida son puntos intermedios que eliminen estos obstáculos, y se generen acciones de coordinación más puntuales y específicas.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Sin lugar a dudas el contexto internacional resultó definitivo para la formulación y adopción de políticas públicas enfocadas en los derechos de los niños y las niñas, estos compromisos adquiridos internacionalmente, así como el cambio de legislación interna con la constitución Política del 91 y la reforma del Código del Menor, llevaron a Colombia y al Distrito Capital a adoptar medidas de carácter especial que buscaron posicionar en la agenda pública el tema de la niñez.

Por su parte, cabe resaltar que Bogotá no siempre acata a la Nación en relación con la formulación de políticas destinadas a atender los diversos problemas sociales, debido a que la concepción que se tiene del modelo que determina a la Nación en materia de intervenciones, es la de un modelo sectorial, primario y compartimentado en el cual no hay vasos comunicantes con otros temas y se dejan de lado problemáticas específicas, por atender desde lo macro lo que se debe atender en concreto.

De esta forma la concepción de modelo que se plantea para el Distrito se ha venido consolidando como uno que hace parte de un entramado, de una red que no da lugar a intervenciones aisladas; el modelo se ha concretado con el paso del tiempo bajo el marco de una política distrital de niñez y adolescencia y a través de un modelo con perspectiva poblacional y territorial se ha buscado enfatizar en aquellos lugares y en aquellas poblaciones donde se evidencian mayores problemas. De esta manera hoy en día se puede decir que es desde el Distrito que se generan pautas y líneas de acción para la gestión de la Nación. A manera de ejemplo podemos retomar el cambio de legislación que se realizó por parte de la Nación con la Ley 1098 de 2006, un punto claro de coincidencia entre Distrito y Nación, queriendo esta última concretar para ella los esfuerzos que desde Bogotá se venían afinando.

No obstante lo anterior, se pudo establecer que existe coordinación entre uno y otro ámbito, desde el punto de vista de principios, debido a que ambos, Nación y Distrito, se mueven en el marco de la garantía de los derechos de niños y niñas, sin embargo, al momento de estudiar como tal, el Estado en acción, ambos ámbitos chocan y los esfuerzos concretados a través de políticas y planes, se diluyen, al parecer los enfoques de gestión que uno y otro manejan no logran llevar a la Nación y al Distrito a un punto de coincidencia.

Al respecto el querer encontrar un punto de coincidencia entre Nación y Distrito Capital, además de ser un problema de enfoque también es un problema de carácter cultural, que involucra dos dimensiones en particular. La primera de ellas es de carácter institucional y organizacional, en donde lo que se busca es que las instituciones basen su gestión en la humanización y el compromiso en el manejo de este tipo de situaciones. Por su parte, la segunda de las dimensiones, es la relacionada con la cultura social, en donde se hace urgente un cambio hacia una verdadera conciencia del problema del abuso sexual y se dejen de lado los prejuicios sociales para así dejar de asumir este fenómeno desde el ámbito privado y se intervenga desde público pudiendo así tomar acciones pertinentes.

Cabe resaltar que aquí no se está intentando desvirtuar a ninguno de los dos enfoques planteados, tanto el enfoque sectorial como el poblacional son enfoques válidos y han sido utilizados constantemente, sin embargo, desde el punto de vista teórico desde el cual se han basado las intervenciones distritales, el enfoque poblacional aportaría herramientas que lograrían maximizar esfuerzos y recursos, debido a la capacidad que tiene de dimensionar de manera más acertada la realidad social y puede focalizar a todos aquellos grupos poblacionales que por principio demandan todos y cada uno, políticas claras, concretas y específicas. Las políticas que a nivel distrital se han adoptado, son políticas que dejaron de lado el mero asistencialismo, y que comenzaron a reconocer tanto a niñas como a niños como sujetos plenos de derechos.

De la mano de lo anterior, es pertinente señalar la correlación que hay entre el enfoque teórico de este escrito el de la **gerencia social**, y el enfoque poblacional. Entre ellos comparten principios y perspectivas, debido a que ambos brindan elementos de juicio para abordar las demandas sustanciales de la sociedad y se sustentan desde la dignidad humana, los derechos y la necesidad de garantizarlos con miras a contribuir con la consolidación del desarrollo humano y social.

Dicha correlación de enfoques no fue previamente dispuesta, no obstante es claro como se menciono con anterioridad que ambos enfoques tienen gran similitud, por lo cual se deja aquí planteada la misma como una de las conclusiones, además de las anteriores, y a las que en materia de políticas públicas se pudo llegar.

De otro lado, existe un fenómeno innegable y es el relacionado con el conflicto armado que existe en nuestro país, este fenómeno ha de tener bastante injerencia no sólo en las cifras de violencia sino también en el tipo de políticas que existen al respecto, es decir, el conflicto armado afecta las políticas sociales que existen debido a que sobre todo desde el punto de vista de la Nación es claro que la prioridad es y está centrada en la resolución del mismo, lo que hace que muchas veces se sobreponga éste y sus respectivas políticas, sobre otras de igual importancia como las relacionadas como el tema de abuso sexual infantil, no es el mismo caso del Distrito, aquí el conflicto armado propiamente dicho no nos afecta de manera directa, lo que ha hecho posible que el discurso tenga algo de compromiso y las políticas sociales sean de cierta manera mejor estructuradas y focalizadas, puesto que no estamos concentrados en el conflicto.

Al respecto hay un hecho que afecta a todo el país pero con especial énfasis al Distrito, y es el relacionado con el desplazamiento, sin duda, las estadísticas estudiadas en las que no se muestran mayores mejoras en la situación de Bogotá, esta fuertemente ligada a este fenómeno, el cual no sólo, no deja en claro el panorama del abuso sexual, sino que además impone un nuevo reto cultural que se debe atender con miras a conocer la verdadera situación que esta población

vive en relación el abuso sexual de niños y niñas en situaciones de familias compuestas y recompuestas.

En suma, es importante señalar que en relación con los esfuerzos realizados tanto por la Nación como por el Distrito y, teniendo en cuenta los datos revisados en materia de abuso sexual, no es que no exista un aporte de mecanismos y contribuciones de orden técnico en esta materia, porque los esfuerzos en este ámbito se deben reconocer, sino que lo que realmente persiste como un problema reiterado es que no hay *una “concepción de humanidad y de sociedad que fundamente el trabajo de puesta en marcha de un sistema de protección”*<sup>25</sup>, no hay un esfuerzo decidido entre las partes para mancomunar criterios y fisionar acciones que lleven a buen término lo que se han propuesto.

---

<sup>25</sup> Ruiz González, Esmeralda. *La dimensión ética de los proyectos sociales: el sentido*. Bogotá: ICBF, 2001. Pág.13

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ROTH DEUBEL, André- Noel. **Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación**. Ediciones Aurora, Bogotá 2006
- ROTH DEUBEL, André- Noel. **Discurso sin compromiso, La política pública de derechos humanos en Colombia**. Ediciones Aurora, Bogotá 2006.
- BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael. **La Evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Ediciones Díaz de Santos, S.A, 2003.
- MENY Ives, THOENING, Jean Claude. **Las Políticas Públicas**. Ariel Ciencia Política. Barcelona 1992.
- MONTAGUT Teresa. **Política Social, Una Introducción**. Editorial Ariel S.A. Barcelona 2000.
- Ruiz González, Esmeralda. **La dimensión ética de los proyectos sociales: el sentido**. Bogotá: ICBF, 2001
- Universidad Nacional de Colombia. **Niñez. Estado de Arte, Bogotá, 1990-2000. “Niñez Bogotana: Situación y Políticas públicas 1990-2000”** Departamento Administrativo de Bienestar Social. Colección de estados de Arte-Bogotá. Bogotá 2003
- GOODIN ROBERT Y KLINGEMANN HANS-DIETER. **“Nuevo Manual de Ciencia Política”** Istmo, Madrid, España: c2001
- Alcaldía Mayor de Bogotá, **Consejo Distrital de Política Social. Lineamientos Generales de política Social para Bogotá 2004-2014.CDPS**, Bogotá 2003
- Marshall T.H. **Ciudadanía y Clase Social**. Alianza. Madrid.1998
- <sup>1</sup> ESCARTÍN MAGGIE. **Abuso sexual a Niños y Niñas: Preguntas y Respuestas**. Asociación AFECTO. Bogotá 2003

- MOKATE Karen, SAAVEDRA José Jorge. **Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas.** Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, Washington, D.C.2006.
- Departamento Administrativo de Bienestar Social, UNICEF. **Hacia la Construcción de una Ciudad más Amable y Justa.** Bogotá, 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C (1998) *Plan de Desarrollo, Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá 1998-2001. Por la Bogotá que Queremos.*
- (2001) *Plan de Desarrollo, Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá 2001-2004. Bogotá para vivir todos del mismo lado.*
- (2004) *Plan de Desarrollo, Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá 2004-2008. Bogotá sin Indiferencia: Un compromiso contra la pobreza y la exclusión.*
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, UNICEF (2001) Manual de Aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño. Bogotá.
- DNP- Departamento de Planeación Nacional, 1998, Nacional de Desarrollo, *Cambio para construir la paz 1998-2002.*DNP Bogotá.
- (2002) *Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. DNP Bogotá.*
- (2006) *Plan Nacional de Desarrollo, Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010. DNP Bogotá.*

### **Recursos electrónicos:**

- En línea: *Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz*. Disponible en: [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co): visitado el 10 de noviembre de 2006.
- En línea: *“Nueva ley para la Infancia y la Adolescencia”*, Beatriz Linares y Pedro Quijano; Disponible en: <http://www.unicef.org.co/Ley/Presentacion/ABC.pdf>. Visitado el 8 de noviembre de 2007.
- En línea: *“FORENSIS año 2001 a 2006: Delito Sexual”* Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLYCF). Disponible en: [http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com\\_search&searchword=crnv](http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_search&searchword=crnv). Recuperado el 20 de mayo de 2008.
- En línea: "De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social", en <<La Cruz Roja en el bienestar social. Encuentro de las Sociedades Iberoamericanas, sub-región II>>. Cruz Roja Española, Madrid 1985. Disponible en: <http://www.iniciativasocial.net/historia.htm>. Recuperado el 23 de mayo de 2008.
- En línea: KLIKSBURG, Bernardo. En: Recurso Electrónico (2006) Ortiz Marmol E. y Rincón Leal Y. ***La Política Social en América Latina, en el marco del Desarrollo Humano y la Democracia.*** Revista Venezolana de Ciencias Sociales, enero-junio, vol. 10, número 001. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/309/30910110.pdf>. Recuperado el 27 de febrero de 2008.