

# Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes

Bogotá 2004 - 2008

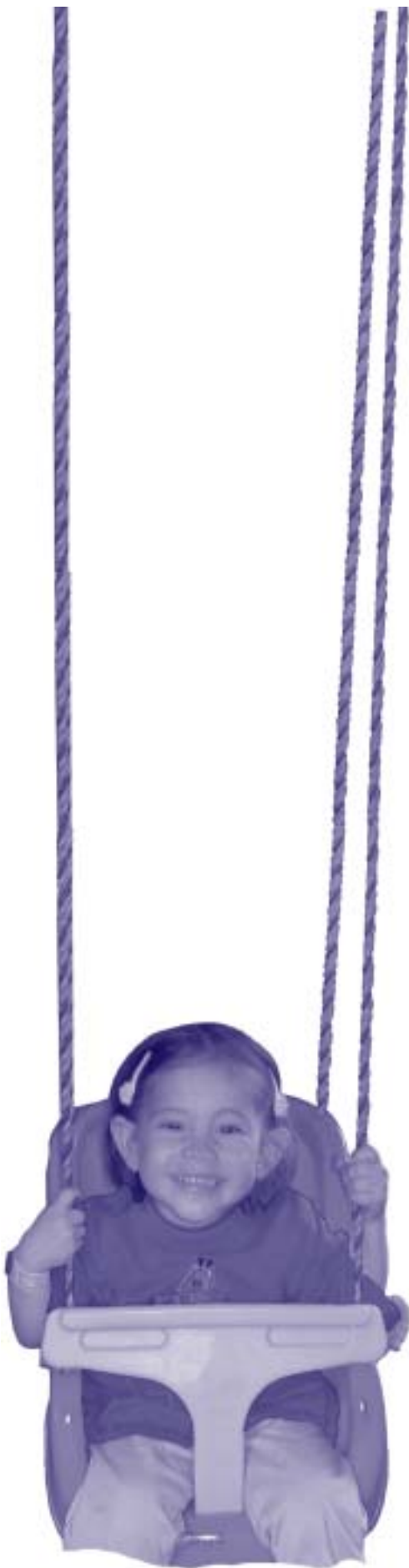


Quiéreme bien, quiéreme hoy  
**porque la niñez  
se vive sólo una vez**



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Bogotá sin indiferencia*



**Lucho Garzón**  
Alcalde Mayor de Bogotá

**Consuelo Corredor Martínez**  
Directora - Departamento Administrativo de Bienestar Social  
Coordinadora del Eje Social del Plan de Desarrollo Bogotá *sin indiferencia*

**Edgar Ruíz**  
Secretario Privado

**Juan Manuel Ospina Restrepo**  
Secretario de Gobierno

**Pedro Arturo Rodríguez Tobo**  
Secretario de Hacienda

**Román Rafael Vega Romero**  
Secretario Distrital de Salud

**Abel Rodríguez Céspedes**  
Secretario de Educación Distrital

**Carlos Eduardo Mendoza Leal**  
Secretario de Tránsito y Transporte

**Carmenza Saldías Barreneche**  
Directora - Departamento Administrativo de Planeación Distrital

**Yamile Salinas Abdalá**  
Directora - Departamento Administrativo de Medio Ambiente

**Martha Senn**  
Directora - Instituto Distrital de Cultura y Turismo

**Patricia González Avila**  
Directora - Instituto Distrital de Recreación y Deporte

**Padre Javier de Nicolás Lattanzi**  
Director - Instituto Distrital para la Protección de la Niñez - Idipron

**Eunice Santos Acevedo**  
Directora - Instituto de Desarrollo Urbano

**Alberto José Merlano Alcocer**  
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

**Rafael Antonio Ordúz Medina**  
Empresa de telecomunicaciones de Bogotá

**Juanita Barreto**  
Oficina asesora de Mujer y Género

**Fernando Ramírez Cortés**  
Dirección de Prevención y Atención de Emergencias

**Alexandra Rodríguez**  
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Bogotá

Ernesto Durán  
Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia

**Manuel Manrique**  
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Unicef Colombia

**Alejandro Acosta**  
Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano– CINDE

**Richard Hartill**  
Save the Children – Reino Unido

Diseño y diagramación  
**Taller Creativo de Aleida Sánchez B. Ltda.**  
Tallercreativoaleida@yahoo.com  
**César A. Corredor P.**

Fotografía  
**Archivo fotográfico DABS UNICEF**  
**Archivo fotográfico UNICEF**

Carátula e ilustraciones  
**Zamara Zambrano S.**

Impresión  
xoxoxoxox

Tiraje  
**10.000 ejemplares**

**Agosto de 2004**  
**Impreso y hecho en Colombia**

© Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, 2004  
Calle 11 N°8-49 Teléfono 344 6400 Ext. 1101  
[www.bienestarbogota.gov.co](http://www.bienestarbogota.gov.co)





# Contenido

Introducción	9
<b>Una realidad intolerable</b>	<b>10</b>
Es intolerable que niños, niñas y adolescentes sufran o mueran por causas evitables	11
Es intolerable que niños, niñas y adolescentes padezcan hambre y malnutrición	13
Es intolerable que a niños, niñas y adolescentes los maltraten o los abusen sexualmente	14
Es intolerable que niños y niñas trabajen en vez de estudiar	16
Es intolerable que niños, niñas y adolescentes estén tan solos	18
Es intolerable que niños, niñas y adolescentes sean marginados por estar en situación de discapacidad	19
¿Por qué toleramos lo intolerable?	21
¿Qué hacer para superar lo intolerable?	24
¿Qué pretende la política de infancia y adolescencia?	26
El llamado	28
<b>Los ejes de la política</b>	<b>30</b>
<b>I. La protección de la vida</b>	<b>31</b>
1. El inicio de una vida digna	31
2. Ciudad segura para niños, niñas y adolescentes	33
3. Seguridad alimentaria	34
<b>II. La generación de escenarios propicios para el desarrollo</b>	<b>35</b>
1. Relaciones propicias para el desarrollo	35
2. Ambiente amigo de los niños, las niñas y los adolescentes	37
3. Niños y niñas a la escuela, adultos-as al trabajo	38
<b>III. Condiciones para el ejercicio de la ciudadanía</b>	<b>40</b>
1. Actores de sus propios derechos	40
<b>Convocatoria para la acción</b>	<b>41</b>



**La prioridad de esta administración  
es mejorar sustancialmente  
la calidad de vida de las personas menores de  
18 años que viven en Bogotá.**





## Presentación

La infancia es un momento de la vida particularmente importante, en la que se sientan bases de nuestras potencialidades y capacidades; de las oportunidades que tengamos durante nuestra vida de niños y niñas depende en gran parte que éstas se desarrollen y consoliden. Tener una familia que nos acoja, nos proteja y crea en nosotros y nosotras; contar con personas solidarias dispuestas a ponerse en nuestros zapatos y conducirnos siempre hacia mejores oportunidades; ser respetados y respetadas en cada uno de los lugares en los que transcurre nuestra vida; sentirnos seguros-as y querido-as; son condiciones mínimas para que la vida de todos los seres humanos inicie y curse de manera feliz, nuestras sociedades y Estados sean más humanos, equitativos e incluyentes y el desarrollo general de la humanidad sea más sostenible.

Por eso la prioridad de esta administración es mejorar substancialmente la calidad de vida de las personas menores de 18 años que viven en Bogotá. La política descrita en este documento se enmarca en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ratificada por Colombia mediante la ley 12 de 1991, la Constitución Política y los demás tratados y convenios internacionales relacionados con la materia y suscritos por Colombia. Igualmente se enmarca en el Plan de Desarrollo Distrital 2004 -2008 *“Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”* que consagra como una de sus políticas generales la *“Prevalencia de los derechos de las niñas y los niños: los derechos de las niñas y los niños tendrán prioridad sobre los derechos de los demás y sobre todas las normas y consideraciones cuando ellas impidan su garantía o satisfacción. Las instituciones distritales y la sociedad concurrirán para garantizar su incorporación en la formulación de políticas, planes, programas y en la asignación de los recursos del presupuesto público, así como su protección y socorro en toda circunstancia, y su vinculación a programas de interés general”*. Igualmente en una de las políticas del eje



social establece el “ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas: Se propiciarán las condiciones materiales y afectivas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas, con especial énfasis en los derechos asociados a una nutrición adecuada, a la protección integral y a la inclusión social con equidad. Se reconoce a la familia como contexto primario de formación de la vivencia democrática y del desarrollo de los niños y las niñas, por lo que se privilegiarán acciones para su fortalecimiento.”

El proceso de formulación de la política cursó por diferentes fases: en primera instancia establecimos un acuerdo sobre el sentido que debería orientarla, un sentido basado en la garantía de los derechos, en la promoción de la calidad de vida y en la reorganización de las formas de analizar y actuar de los distintos sectores sociales, de tal manera que avanzáramos en una comprensión más integral del ser humano y en una acción más estructural.

En un segundo momento revisamos los *Lineamientos Generales de Política Social para los niños y las niñas de Bogotá 2004 -2014*<sup>1</sup> formulados con la participación de más de 8.000 ciudadanos y ciudadanas de las 20 localidades de la ciudad con el impulso del Consejo Distrital de Política Social y de los Consejos Locales de Política Social, y realizamos un ejercicio de re-agrupación de las situaciones adversas para la infancia, buscando entre ellas una conexión causal. De la misma manera se realizó un análisis de los principales problemas y recomendaciones identificadas por los propios niños y niñas en el marco de los encuentros ciudadanos realizados durante el 2004, a propósito de la formulación de los planes locales de desarrollo.

Posteriormente hicimos un análisis de esas causas comunes y planteamos los ejes de la política, es decir, definimos que la acción debería estar orientada por la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por la movilización responsable y solidaria de amplios sectores de la sociedad, por la construcción de una cultura que reconozca, respete y promueva sus derechos, y por una gestión pública diferente capaz de reorganizarse en función del reconocimiento de la integralidad del sujeto en sus diferentes territorios sociales. Igualmente construimos un sueño común en torno a los niños, niñas y adolescentes, nos los imaginamos ejerciendo plenamente todos sus derechos desde la gestación en adelante, con las condiciones materiales y afectivas necesarias para lograrlo.

---

<sup>1</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Distrital de Política Social 2001-2003. Bogotá enero de 2004





Finalmente construimos acuerdos sobre temas fuertemente convocantes de todos los sectores y actores sociales, que al abordarlos permitieran incidir en muchos de los factores determinantes de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes; y definimos sus componentes y las líneas de acción.

Les invito a construir una ciudad sin indiferencia con los niños, niñas y adolescentes, solidaria para superar lo intolerable. Una ciudad que les reconozca como ciudadanas y ciudadanos plenos de derecho. Una ciudad donde sean la prioridad y ocupen el primer lugar en todas las agendas. Una ciudad amorosa, acogedora, protectora de la vida, con ambientes cotidianos que contribuyan a su desarrollo. Una ciudad que les permita ser actores de sus propios derechos.

*“Quiéreme bien, Quiéreme hoy”* es un llamado a tomar conciencia de que niñas, niños y adolescentes son el presente, que la niñez se vive solo una vez y afecta toda la vida, y finalmente, que todo lo que no les proporcionemos hoy, será una pérdida irreparable.

**Lucho Garzón**

Alcalde Mayor





Porque la niñez se vive sólo una vez





# Quiéreme bien, quíereme hoy

Política por la calidad de vida de niños,  
niñas y adolescentes en Bogotá

## Introducción

Una ciudad moderna y humana no puede ser indiferente ante graves problemas. Que un niño o una niña muera en su primer año de vida, como consecuencia de la precariedad de su ambiente más próximo; que un niño, una niña o una adolescente sea abusada sexualmente o sea sometida a maltrato físico continuo por su propio padre o madre; que un niño o una niña trabaje cuando debería estar en la escuela; que una adolescente inicie un embarazo a los 12 o 13 años porque no hay otra opción de futuro. Ninguna de estas situaciones debería ocurrir, pero ocurren, no porque existan malas personas; ocurren como consecuencia de una red de causas tan complejas que parecen insuperables.





Debido a la complejidad de estos problemas, para afrontarlos no basta con aumentar los servicios de las instituciones del Estado. Tampoco basta con sumar estos servicios para ofrecerlos en un mismo edificio de veinte pisos. Para superar problemas complejos se requiere identificar las causas que mejor explican su ocurrencia y afectarlas por medio de la acción simultánea y concertada de la sociedad toda. No es posible que un solo sector dé una respuesta integral y suficiente, como no es posible pensar que las causas se generan en un solo sector. El Estado tendrá que actuar de manera transectorial y convocar a la sociedad entera para propiciar una acción colectiva adecuada a la magnitud y la complejidad de los problemas. El esfuerzo central de esta administración es convocar a la confluencia de esfuerzos en torno a los niños, niñas y adolescentes. Solo cuando esta confluencia se logra, una política de gobierno se convierte en una verdadera política pública. Tal es la pretensión de la *Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en Bogotá*, expresada en el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 «Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión». No se trata sólo de pensar en el futuro. Se trata de hacer todo lo posible hoy, porque la niñez se vive sólo una vez. «Quiéreme bien, quíereme hoy» es un imperativo, porque todo lo que no les demos o les quitemos hoy, lo perderán para siempre.



# Una realidad intolerable

Los menores de 18 años son casi la tercera parte de la población bogotana. De los 6.861.499 habitantes, 2.153.844 son niños, niñas y adolescentes; esto es el 31,4%. Esta proporción se incrementa en las localidades de Santafé, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar, en algunas de las cuales alcanza el 40%.<sup>1</sup>

## Bogotá - Población Total y de niños, niñas y adolescentes

	Grupo de Edad	Población Total	Participación de los niños, niñas y adolescentes en el total población	Participación en el total de niños, niñas y adolescentes
	0 - 4 años	557.978	8,1 %	25,9 %
	5 - 11 años	870.798	12,7 %	40,4 %
	12 - 17 años	725.068	10,6%	33,7 %
	Total niños, niñas y adolescentes	2.153.844	31,4 %	100,00 %
	Total Población	6.861.499	100,00%	

Fuente: ECV 2003, DAPD-DANE.

<sup>1</sup> Encuesta de Calidad de Vida 2003, DANE, DAPD.





Cuando se observa la magnitud y la severidad de los problemas cotidianos de niños, niñas y adolescentes en Bogotá, aparecen algunos que son a todas luces intolerables. Muchos de ellos son percibidos por niños, niñas y adolescentes con especial importancia, cuando se les da la oportunidad de hablar de sus problemas. Otros ni siquiera son percibidos por ellos, porque es lo único que conocen en su corta vida. Y otros se han convertido en un asunto «natural» para un amplio sector de la sociedad, bien sea por la idea que se tiene de la infancia, o bien porque no parecen superables, y terminan haciendo parte del paisaje.

Para una ciudad que pretende ser moderna y humana, resulta intolerable que sus niños, niñas y adolescentes sufran o mueran por causas evitables como las perinatales, las enfermedades infecciosas y los accidentes; padezcan hambre; sufran malos tratos, castigos o abusos sexuales; trabajen en vez de estar en la escuela; estén solos; no se les escuche o se les margine. Estas son situaciones ante las que la sociedad bogotana no puede ser indiferente.

## **Es intolerable** **que niños, niñas y adolescentes** **sufran o mueran por causas evitables<sup>2</sup>**



En Bogotá siguen muriendo niños, niñas y adolescentes por causas evitables asociadas al nacimiento, por infecciones y por accidentes que podrían prevenirse. Si bien en los últimos quince años la tasa de mortalidad de los niños y niñas menores de un año ha descendido en Bogotá, pasando de 27 por mil nacidos vivos en 1986 a 15 en 2002, tal descenso es inferior al observado en países con similar grado de desarrollo, como Chile y Costa Rica, en donde se han alcanzado tasas de mortalidad de 10 por mil nacidos. La posibilidad de las mujeres de acceder al control prenatal, a la atención del parto y el puerperio ha mejorado significativamente: para el 2002 la cobertura de atención institucional del parto en Bogotá fue del 99.39%. Sin embargo, existen diferencias entre localidades que se convierten en inequidades intolerables. Por ejemplo, mientras en Teusaquillo no se reportó ningún caso de muerte materna en el 2002, en Ciudad Bolívar murieron 11 mujeres ese mismo año.

<sup>2</sup> Boletín Estadístico 2003. SDS.

Por otra parte, la diarrea y la infección respiratoria continúan estando entre las principales causas de enfermedad y muerte de los niños y niñas menores de cinco años. En 2002, por cada 100.000 niños murieron 6 por enfermedad diarreica aguda (EDA) y 21 por infección respiratoria aguda (IRA). Aunque ha disminuido, también son llamativas las diferencias entre localidades: mientras en Teusaquillo no se presentó ningún caso de muerte por IRA, en Ciudad Bolívar hubo 20 y en Kennedy 15; mientras en Usaquén no murió ningún niño o niña por diarrea, en Ciudad Bolívar murieron 6 y en Kennedy otros 6.

El embarazo adolescente es alto y tiende a estabilizarse, aspecto que contribuye a aumentar el riesgo de mortalidad en niños y niñas menores de cinco años. Las cifras indican que durante el 2002, se presentaron 440 nacimientos en niñas entre 10 y 14 años, y 20.095 en adolescentes de 15 a 19 años. Estos últimos constituyeron el 17,48% del total de partos de la ciudad.

La violencia ejercida contra los niños, las niñas y adolescentes es otra de las principales causas de su muerte. En el año 2002, 43 de cada 100 niños, niñas y adolescentes que murieron violentamente fueron asesinados, 27 murieron en accidentes de tránsito, 17 murieron a causa de otros accidentes y 13 se suicidaron<sup>3</sup>.

Las lesiones de causa externa sufridas por los habitantes de la ciudad se producen principalmente en el trabajo y, en segundo lugar, en el hogar. De los 42.438 casos reportados en 2003, 8.846 fueron accidentes domésticos y, de estos, la tercera parte les ocurrió a niños y niñas entre 0 y 14 años. Las tres causas más importantes son las caídas de altura, el golpe con objeto contundente y las quemaduras.

Tanto las muertes perinatales, como las asociadas a las infecciones y a los accidentes tienen una relación estrecha con las condiciones de vida de las familias. La calidad de la vivienda, del barrio, de la escuela y de los lugares por los que se movilizan, el nivel educativo de la persona jefe del hogar, junto con la oportunidad y la calidad de los servicios recibidos y la presencia o no de redes familiares y sociales de apoyo, contribuyen a que estos problemas ocurran todos los días. La atención de enfermedades prevenibles demanda enormes cantidades de recursos, tanto públicos como privados. La muerte de los niños y niñas genera simplificaciones del capital humano y significa para la sociedad la pérdida del más alto potencial de desarrollo.

<sup>3</sup> Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá, 2002.





## Es intolerable que niños, niñas y adolescentes padezcan hambre y malnutrición



En Bogotá niños, niñas y adolescentes padecen hambre, al punto de comprometer su vida, como se observa en los últimos cinco años, cuando 117 niños y niñas menores de cinco años presentaron como causa básica de defunción la desnutrición. Esta cifra puede ser más alta cuando la desnutrición se asocia a otras causas de muerte.

De 130.000 niños y niñas menores de 7 años<sup>4</sup>, el 13.4% presenta desnutrición crónica, es decir, han crecido menos de lo que deberían para su edad. Esto significa una exposición prolongada a una nutrición inadecuada. Las consecuencias se evidencian durante la edad escolar y durante la adolescencia, y su recuperación es prácticamente imposible. En algunos niños, niñas y adolescentes produce daños irreparables. Las mayores prevalencias se observan en las localidades de San Cristóbal (24.1%), Sumapaz (22.4%), Usme (17.4%) y Ciudad Bolívar (16.4%).

De ese mismo total de niños y niñas menores de 7 años, el 5.9% presenta algún grado de desnutrición aguda; es decir, pesan menos de lo que deberían para la talla que poseen. Este fenómeno se puede revertir con una intervención adecuada y oportuna, sin embargo afecta también su normal desarrollo. Las localidades más afectadas con este tipo de desnutrición son Ciudad Bolívar (9%), Usme (8%), San Cristóbal (8%) y Bosa (7%).

El estado nutricional de la gestante afecta también de manera considerable a niños y niñas. Del total de mujeres gestantes atendidas en las Empresas Sociales del Estado, de enero a septiembre de 2003, 33% presentaron bajo peso, mientras que 16% presentaron obesidad y 15% sobrepeso.

Las estadísticas del Latín Barómetro<sup>5</sup> reportan que la población pobre de América Latina que habita las llamadas mega ciudades como Bogotá, gastan del 60 al 80 por ciento de sus ingresos en compra de alimentos, lo que las hace más vulnerables a los aumentos de precio. Los pobres de las ciudades son el último eslabón de una cadena que se ve afectada por escasas opciones de compra.

<sup>4</sup> Balance Social 2003 DABS

<sup>5</sup> Latín Barómetro 2000, Encuesta Latinoamericana, Santiago de Chile 2003

Los pobres quedan en riesgo porque no logran adquirir la cantidad de alimentos necesarios para satisfacer sus necesidades calóricas y protéicas, y porque, además, están más expuestos al consumo de alimentos de baja calidad. Entre los estratos altos, el problema se expresa como mala calidad de los alimentos, dieta inadecuada y sedentarismo, factores que terminan en obesidad y en un aumento del riesgo de enfermar y de morir.

Dentro de los determinantes particulares de la condición nutricional se encuentran la disponibilidad y el acceso a los alimentos, los patrones alimentarios y la prevalencia de enfermedades como la diarrea y la neumonía. Es imperativo incidir en estos factores para avanzar hacia la garantía de unas condiciones alimentarias y nutricionales adecuadas. De no hacerlo, el desarrollo integral de los niños y las niñas, esto es, su rendimiento físico, su capacidad intelectual, la resistencia a las enfermedades, el estado psíquico y su desempeño social, se verán gravemente comprometidos.



## **Es intolerable** **que a niños, niñas y adolescentes** **los maltraten o los abusen sexualmente**

La violencia contra niños, niñas y adolescentes se inscribe en el marco de la violencia intrafamiliar que afecta a una proporción muy alta de los hogares colombianos. El Instituto Nacional de Medicina Legal reportó que en Bogotá, durante 2001, se presentaron 26.427 casos de violencia intrafamiliar de los cuales el 18% (4.725) fueron contra menores de edad<sup>6</sup>. Para el mismo año la Secretaría de Salud de Bogotá reportó 4.480 casos<sup>7</sup>. Es importante señalar que del total de menores de 18 años fallecidos por maltrato en el 2001, el 61% correspondió a menores de 5 años. Se estima que todos estos datos corresponden solamente a un 5% del total de casos que suceden, pues todavía la mayoría de éstos permanecen ocultos.

Dentro de las principales causas asociadas a estas violencias se encuentran las relaciones fundadas en el patrón dominación-sumisión (a menudo las

<sup>6</sup> Es importante anotar que para el 2001 hubo un incremento del 10% frente al año 2000. Para el 2002 se reportaron 3.646 casos, lo que significa una reducción de más del 20%.

<sup>7</sup> De acuerdo con los datos del Sistema de Vigilancia de la Violencia Intrafamiliar de la Secretaría de Salud, de los 4.480 casos identificados, 33% (1.464) corresponde a niños y 67% (3.016) a niñas





mujeres están subordinadas al hombre y niños, niñas y adolescentes a las personas adultas), las concepciones autoritarias sobre el ejercicio de la paternidad y la maternidad, y los patrones de crianza también autoritarios. Con frecuencia la formación de hijos e hijas es asumida como una relación de fuerza, donde el castigo es legitimado como un mecanismo de educación y disciplina. Se concibe a niños, niñas y adolescentes como seres incapaces de pensar y comunicarse, y como «propiedad» de los adultos, por lo que sus necesidades son desconocidas y la visión adulta sobre el mundo se impone.

Este tipo de relaciones se agudizan frente a situaciones de crisis económica o conyugal de las familias, las cuales generan incomunicación, aislamiento de los sistemas de apoyo y pérdida de la capacidad para buscar ayuda. Igualmente, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas propician la pérdida del control emocional y de las inhibiciones y generan situaciones de violencia que terminan siendo descargadas sobre los más débiles. La paternidad o la maternidad prematura y la no deseada, pueden tener como consecuencia el rechazo hacia el hijo e la hija. En ocasiones, padres o madres muy jóvenes muestran incapacidad para establecer vínculos afectivos con hijos e hijas no deseados. Estas situaciones no son exclusivas de los estratos bajos. Por el contrario, afectan de una manera transversal a todas las familias, aunque existan particularidades, como más maltrato físico entre las pobres y más psicológico entre las ricas.

La falta de habilidad para resolver problemas cotidianos por vías afectuosas y respetuosas produce en las personas agredidas sensaciones de temor y falta de comunicación, llevando a la sumisión y aceptación de la fuerza y poder del otro o la otra. La incapacidad para negociar conduce nuevamente al uso de la fuerza como demostración de poder. Ante las demostraciones de fuerza se presenta temor al abandono, que a su vez hace más fuerte el sentimiento de desprotección y la incapacidad para conciliar, creándose un círculo de violencia.

Aún más contundente e intolerable que el maltrato físico y psicológico es la violencia sexual. En Bogotá, durante el 2002, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses realizó 3.746 dictámenes sexológicos de los cuales el 92% correspondió a menores de 18 años, con especial énfasis en niñas y niños entre 5 y 14 años de edad. Se sabe también que las agresiones son cometidas, en el 82% de los casos, por familiares y conocidos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Forensis. Datos para la Vida. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Fiscalía General de la Nación, Bogotá - Colombia, 2002.



Si bien las cifras permiten una caracterización general de la problemática, se desconoce la magnitud real del fenómeno; se calcula que el 90% de los casos de violencia sexual tampoco son denunciados<sup>9</sup>, debido a múltiples causas, entre otras, la sanción social a las víctimas, la desconfianza en la justicia y el temor a las retaliaciones. Este problema también se comporta de manera transversal entre las clases sociales.

La violencia sexual es la manifestación más palpable de la fractura ética de una sociedad que no ha logrado fortalecer vínculos de afecto y solidaridad, lo cual incide también en el tejido social e inhibe la construcción de la democracia y la paz. Esta violación del derecho a la vida, a una vida con dignidad, sobrepasa los límites de lo ético y lo social para convertirse en un reto político de construcción de autonomía, ciudadanía y democracia.

En general, las consecuencias de estas violencias son enormes, aunque no siempre fáciles de estimar: las repercusiones sobre la salud mental de las personas y las comunidades se caracterizan por dolor, sufrimiento emocional, riesgo de muerte, daños psicológicos y deterioro de la calidad de vida. Propicia las actitudes violentas como una forma de comunicación y relación entre las personas, que se trasmite de generación en generación. Más allá de los efectos inmediatos sobre la salud emocional de las personas, la violencia tiende a multiplicarse y expandirse en el mediano y largo plazo, afectando el capital humano.



## **Es intolerable** **que niños y niñas trabajen en vez de estudiar**

En la ciudad, 46.523 niños y niñas de los estratos 1 y 2 se han visto obligados y obligadas a incorporarse a actividades laborales en condiciones de informalidad, maltrato, soledad y explotación. Si se contemplan los demás estratos, la cifra alcanza los 87.995, en especial, a expensas del estrato 3, lo que muestra un empobrecimiento importante de la clase media. La tasa de ocupación de niños, niñas y adolescentes trabajadores de los estratos 1 y 2 de Bogotá es de 9.6%; esto equivale a que 1 de cada 10 niños, niñas o adolescentes trabaja<sup>10</sup>. El 53% de estos niños, niñas y adolescentes realiza actividades de

<sup>9</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas, Proyecto de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual, Bogotá -Colombia, 2002.

<sup>10</sup> Datos de la Encuesta de Caracterización de la población entre 5 y 17 años de estratos 1 y 2 en Bogotá. DANE -DABS. 2002.





comercio informal y el 21% se desempeña en el área de servicios. En la zona rural, los niños se ocupan como trabajadores agropecuarios y las niñas como trabajadoras de los servicios.

Muchos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores no perciben ingresos (46%) y otros ganan poco menos de la cuarta parte de un salario mínimo. Del total de los niños, niñas y adolescentes que trabajan, el 74% (34.025) asiste a la escuela, el 26 % restante (12.498) ha desertado de ella.

Es importante anotar que además del trabajo que niños, niñas y adolescentes realizan fuera del hogar, tienen también que hacerse cargo de oficios domésticos. El 77% de los niños, niñas y adolescentes de los estratos 1 y 2 que trabajan asumen también los oficios del hogar. Para las mujeres, las labores de lo doméstico son asumidas como naturales desde niñas y se perpetúan a lo largo de sus vidas. La homologación «mujer-actividad doméstica» hace que este trabajo se torne invisible, situación que se acentúa cuando éste se realiza en hogares diferentes al propio y cuando forma parte de relaciones de tutelaje o parentesco. Estas niñas tienen muy poco control sobre su vida, y su aislamiento y dependencia las puede hacer víctimas de explotación, abuso y maltrato.

Otra situación que debe tenerse en cuenta de manera especial es la de niños, niñas y adolescentes que viven y trabajan en las calles de la ciudad y en quienes no sólo se conjugan sino que se exacerban numerosas violaciones a sus derechos debido a su condición de vida. En el año 2001, IDIPRON y el DANE realizaron el tercer censo de habitantes de la calle que mostró que de un total de 10.477 personas censadas, el 13% (1.332) eran niños, niñas o adolescentes. El número de niños es más alto que el de las niñas y para ambos sexos aumenta la proporción entre 12 y 16 años.<sup>11</sup> Este mismo instrumento señaló que un niño, niña o adolescente que se encuentra en situación de calle tiene hasta 5 veces más riesgo de ser víctima de violencia sexual, de consumir sustancias psicoactivas y de vincularse a actividades delictivas.

La pobreza y el desplazamiento son factores claramente asociados a la participación laboral de niños, niñas y adolescentes. A menudo las familias de los sectores más afectados por esta situación han recurrido al trabajo de los niños, niñas y adolescentes para aumentar sus ingresos. Sin embargo, la pobreza y exclusión social no son las únicas causas de la vinculación de la población infantil y adolescente al trabajo. Muchas



creencias e imaginarios culturales sobre el trabajo y sobre los propios niños, niñas y adolescentes propician su participación laboral. El valor que se le asigna al trabajo en el proceso de formación y autodisciplina, la transmisión generacional de oficios o el temor al ocio, son algunos ejemplos de las justificaciones culturales dadas al trabajo de niños, niñas y adolescentes. Otras variables de incidencia en esta situación tienen que ver con la cobertura y la calidad de la educación, la falta de alternativas para ocupar el tiempo libre y la situación de violencia y maltrato al interior de las familias.

Las tasas de deserción de la escuela primaria y secundaria en la ciudad son altas y se relacionan no solo con factores de tipo económico sino también, y sobre todo, con la escuela misma. La baja calidad de ésta, su rigidez y la no pertinencia de los currículos suelen expulsar tempranamente a niñas, niños y adolescentes hacia el mundo del trabajo.

Los tipos de trabajo realizados por niños, niñas y adolescentes, las condiciones en que los realizan y la afectación de procesos claves como la escolarización y el juego, afectan su desarrollo armónico e integral. Según la CEPAL, cada año menos de educación básica, significa un 20% menos de ingresos en la vida adulta.

Hacia el futuro, el trabajo infantil anima la perpetuación del ciclo de pobreza, impide el mejoramiento y desarrollo del capital humano de la ciudad y contribuye a la agudización o mantenimiento de la inequidad en la distribución del ingreso y de la riqueza social.



## **Es intolerable** **que niños, niñas y adolescentes** **estén tan solos**

Aunque no es fácil documentarlo, se sabe que muchos niños, niñas y adolescentes están solos la mayor parte del tiempo. La línea 106 que maneja la SDS, Línea al Alcance de los Niños y las Niñas, que hace parte de la red del buen trato, muestra algunos indicios sobre esta situación de soledad. Los tres primeros motivos de llamada a la línea son la solicitud de información, el acompañamiento y la





orientación psicológica. En muchas ocasiones niños, niñas y adolescentes llaman sólo para tener con quien hablar y hasta para pedir ayuda en sus tareas.

La soledad afecta tanto a niños, niñas y adolescentes ricos como pobres y, probablemente, más a los primeros que a los segundos. Es el resultado del proceso de flexibilización laboral que impone nuevas formas de contratación, horarios más extensos y más dedicación por menos ingresos. Pero también se relaciona con la manera como los padres y madres establecen prioridades y reducen al mínimo el tiempo que dedican a sus hijos e hijas.

Existe la percepción que la soledad de niños, niñas y adolescentes genera privaciones psicoafectivas con consecuencias impredecibles. Es posible que esté relacionada con el incremento de los suicidios en niños, niñas y adolescentes, y es muy probable que se relacione con los accidentes en el hogar. En los hogares pobres se producen más quemaduras de niños, niñas y adolescentes solos, pero en los hogares ricos son más frecuentes las intoxicaciones.

Niños, niñas y adolescentes que están solos entran en depresiones difíciles de diagnosticar. Con frecuencia se manifiestan como enfermedades psicosomáticas que son subvaloradas por los padres y adultos en general, al punto que sólo cuando implican lesiones o expresiones severas son tenidas en cuenta.

En el largo plazo, tampoco es fácil predecir las implicaciones de la soledad, pero con seguridad la confianza y las posibilidades de relacionarse con otros se ve limitada, profundizando las opciones individualistas.

## **Es intolerable** **que niños, niñas y adolescentes sean** **marginados por estar en situación** **de discapacidad**

Una de las mayores dificultades con respecto a este tema es que no existen datos confiables sobre su magnitud y severidad. Las estimaciones nacionales indican que aproximadamente el 10% de la población posee algún grado de discapacidad; si esta proporción se aplica a



niños, niñas y adolescentes bogotanos, entonces 250.444 menores de 18 años tendrían exigencias mayores derivadas de su condición de discapacidad. En el censo de 1.993, se reportaron 9.221 niños y niñas menores de 14 años con discapacidad<sup>11</sup>, lo cual equivale al 15% del total de la población con discapacidad identificada. Posteriormente, en el año 2.000, a través de la información suministrada por el Proyecto de Rehabilitación basada en comunidad desarrollado en las 20 localidades en Bogotá, se estableció que el 17% de la población en situación de discapacidad correspondía a niños y niñas menores de 10 años.

Muchos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidades podrían no haberlas tenido si se hubiesen detectado e intervenido temprana y adecuadamente. Más allá de la importante proporción de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, lo preocupante es la exacerbación de otras condiciones de vulnerabilidad que la discapacidad trae consigo. Niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad son más fácilmente abandonados, maltratados y abusados. Hay una tendencia generalizada de ver a las personas con discapacidad como enfermas y a no reconocerlas por sus habilidades y fortalezas sino por sus deficiencias.

Las familias con niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad no encuentran respuestas adecuadas y oportunas de la sociedad y de las instituciones. Son escasos los programas de prevención, detección temprana y atención oportuna; desde todos los sectores. Esta situación lleva a que la condición de discapacidad aumente con el tiempo y se perpetúe la exclusión de la persona discapacitada.



<sup>11</sup> Dato que corresponde solamente a personas con limitación auditiva y visual.





# ¿Por qué toleramos lo intolerable?

Bogotá ha incrementado los servicios disponibles para niños, niñas y adolescentes en los últimos diez años. Las coberturas en salud han aumentado, a la par que los cupos en educación básica, en atención preescolar, en atención de víctimas de maltrato y de abuso sexual. Existen más parques y más bibliotecas, y la normatividad que prohíbe la explotación, el maltrato y el abuso sexual es más precisa y punitiva. Sin embargo, los problemas siguen allí y en ascenso. ¿Cómo se explica esta paradoja?

En primera instancia, podría decirse que la magnitud de los problemas supera cualquier capacidad de respuesta del Estado, y es cierto. El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que ha mostrado un progresivo mejoramiento en la ciudad, aún indica que en aquellas viviendas donde los mínimos no son los esperados (en cuanto a los materiales con que son construidas, la disponibilidad de servicios básicos, el nivel de hacinamiento, el grado de dependencia económica y de ausentismo escolar), la mayoría de sus miembros son niños y niñas. De 536.279 hogares con NBI en Bogotá, el 52%, es decir, 277.640, son hogares con niños, niñas y adolescentes.

Si se utiliza el indicador de Línea de Pobreza (LP), que mide si los ingresos del hogar son suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y alimentos, el 38% de las personas en pobreza, es decir, 1.189.744, son niños, niñas y adolescentes, que a su vez corresponden al 55% del total de niños, niñas y adolescentes de la ciudad. Dentro de este mismo indicador, si se analiza la Línea de Indigencia (LI), esto es, la capacidad de las familias para adquirir al menos la canasta de alimentos requerida para sobrevivir, se evidencia que el 40% de las personas bajo LI, es decir, 337.217 habitantes, son menores de 18 años.

Existen muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) que abordan estos problemas, tratando de cubrir lo que el Estado no alcanza a atender, y tampoco es suficiente. Pero más importante que la magnitud, es el modo como la sociedad y el Estado responden a estos problemas.





La administración pública tiene una estructura fragmentada, cada entidad maneja sus recursos y muy pocas veces interactúan entre ellas de manera coordinada. Algo parecido ocurre con las ONG. Cada una ha surgido de manera independiente, su expansión depende de múltiples fuentes y, a veces, compiten por la misma fuente de financiación. La causa de esta fragmentación es que, tanto las instituciones públicas como las ONG sólo se ocupan de las consecuencias, sin lograr afectar las causas de forma sostenida. Esto se origina en la comprensión que se tiene de los problemas y en la manera de organizar las acciones para responder a ellos. Cada problema se analiza de manera aislada, con independencia de los demás, para identificar causas específicas. Con base en este análisis, se atiende y se intenta prevenir. A veces se logra involucrar a varias entidades, públicas y privadas, con más o menos éxito. Pero se trata de una sumatoria de acciones puntuales y aisladas, que difícilmente obtienen el impacto deseado.

Los intolerables tienen cierta causalidad específica, pero también muchas relaciones entre sí. Con frecuencia, los mismos niños, niñas y adolescentes sufren múltiples problemas, y unos potencian a otros. La incapacidad del Estado es también la incapacidad de las familias, quienes sumidas en el abandono, la pobreza y la guerra, no tienen tampoco las condiciones para participar y exigir del Estado su compromiso ético como Estado social, democrático y participativo. Las redes familiares y sociales son aún incipientes y las pocas que logran emerger lo hacen en precarias condiciones materiales y políticas.

La fragilización de las familias ha conducido al debilitamiento de sus respuestas frente a las necesidades de niños, niñas y adolescentes, con un consecuente incremento en la demanda de bienes y servicios a las instituciones del Estado. Estas instituciones no han logrado responder adecuadamente, porque también el Estado ha cambiado en su estructura y en la forma de realizar sus funciones. La transformación de los subsidios a la oferta para pasar al modelo de subsidio a la demanda, en todos los sectores sociales, se inscribe en los procesos de globalización y de predominio del modelo neoliberal de desarrollo, muy a pesar del pacto constitucional de 1991, orientado por el proyecto del Estado Social de Derecho para la garantía de todos los derechos derivados de la ciudadanía.

El papel del Estado se ha venido desdibujando, pasando a ser un simple árbitro del mercado, en vez de un garante de derechos. A su vez, los derechos se han convertido en mercancías a las que sólo se puede acceder si se cuenta con suficiente poder adquisitivo para pagar por ellas. La política social perdió su





dimensión política para ser un mecanismo paliativo y compensatorio de los rezagos del mercado. El país no ha logrado consolidar un sistema de seguridad y protección social acorde con la garantía de derechos y las necesidades mínimas de la población.

Por esta vía se logra separar muy bien lo que cada quien debe hacer, pero nunca se alcanza la integración necesaria para abordar, de manera simultánea, la complejidad de los problemas y, sobre todo, de las causas.

El segundo elemento que hace que toleremos lo que debería ser intolerable, se ubica en las formas predominantes de ver la infancia y la adolescencia en la ciudad, marcadas por un escaso reconocimiento social y político, por imaginarios culturales y sociales de minusvalía y no reconocimiento de su estatus como sujetos de derechos. Ver a niños, niñas y adolescentes como propiedad de los adultos impide reconocer su autonomía; muchos de los problemas se «naturalizan» y poco a poco, van haciendo parte de lo normal. Verlos como «menores» sin autonomía se opone a cualquier intento de reconocerlos como ciudadanos plenos, esto es, como sujetos de derechos. Y si no hay concepción de derechos, todo se convierte en favor o caridad. De allí la importancia de propiciar un reconocimiento masivo por parte de la sociedad bogotana de la condición de sujetos de derechos de todos los niños, las niñas, los y las adolescentes.

El desdibujamiento del Estado social de derecho, la ausencia de garantías y la fragilidad de la familia, sumados al desencanto y la ausencia de futuro, golpean duramente a niños, niñas y adolescentes, colocándolos en una extrema condición de fragilidad en la cual las perspectivas de un futuro con oportunidades y posibilidades para su desarrollo integral y para su felicidad no se vislumbran.





# ¿Qué hacer para superar lo intolerable?

El reconocimiento de las situaciones descritas anteriormente como intolerables para toda la sociedad bogotana implica un enorme compromiso, tanto del Estado como de la sociedad, para alcanzar su superación. Pero ¿por dónde empezar? Muchas causas se entrecruzan o se potencian para producir diversos problemas, en apariencia separados. Además, existe jerarquía entre las causas, de manera que un aspecto puede ser más incidente que otro, más generador de problemas que otro, más estructural que otro. La voluntad de las personas sólo es una parte del problema. Existen muchos condicionantes que los individuos no pueden superar de manera aislada y requieren la potencia de la acción colectiva. Entender esta complejidad y esta jerarquía debe ser el punto de partida para superar lo intolerable.

Para afectar esta complejidad es necesario dejar de ver problemas aislados y comenzar a pensar en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes como el norte de la política. La calidad de vida se concreta en cada ser humano en diferentes esferas -individual, colectiva, institucional, subjetiva y ambiental- en las que se expresan las necesidades sociales. En la esfera individual, las necesidades tienen que ver con el ejercicio de la autonomía, desplegada desde la capacidad de valerse por sí mismo o autonomía funcional, hasta la posibilidad de lograr la suficiencia económica o de transformar el entorno. En la esfera colectiva, las necesidades exigen esfuerzos de redistribución equitativa de los recursos disponibles en la sociedad. En la esfera institucional, las necesidades se resuelven si se logra la transectorialidad, la integralidad y se toman decisiones democráticas para ejercer la función pública. En la esfera subjetiva las necesidades dependen de los imaginarios sociales predominantes y en la esfera ambiental las necesidades se relacionan con el problema de la sustentabilidad en el uso de los recursos.

La humanidad entera ha venido entendiendo las necesidades humanas como derechos universales e integrados, ligados a la ciudadanía y, por tanto, deberes del Estado y responsabilidad social, tal como se expresa en el conjunto de





convenios internacionales firmados después de la Segunda Guerra Mundial. La integralidad de los derechos permite avanzar también en la integralidad de la satisfacción de las necesidades sociales y con ello, avanzar en el logro de una mejor calidad de vida para todos y todas. Tal es el enfoque central del Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 *Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, recientemente aprobado por el Concejo de Bogotá, carta de navegación de la administración distrital dirigida por el Alcalde Lucho Garzón.

Tratándose de los niños, las niñas, los y las adolescentes, existe una clara aceptación internacional de la prevalencia de sus derechos sobre los de los demás ciudadanos y de la aplicación del principio de superioridad, en caso de presentarse dilemas en la garantía de derechos. Sobre estas bases, una política pública que tienda a garantizar los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes permite superar muchos problemas al mismo tiempo, más aún si se acepta el papel del Estado, en calidad de garante, y de cada miembro de la sociedad como responsable y contribuyente para su realización.





# ¿Qué pretende la política de infancia y adolescencia?

Soñamos a los niños, las niñas y los adolescentes de Bogotá como ciudadanos y ciudadanas sujetos de derechos por igual. Reconocidos desde la gestación y a lo largo de su ciclo vital. Niños, niñas y adolescentes que sean y se sientan queridos, seguros de tener su vida protegida, con las oportunidades materiales y sociales requeridas para su desarrollo, actores de ciudadanía en un entorno sustentable y adecuado a sus necesidades.

Soñamos con relaciones democráticas entre adultos y niños, niñas y adolescentes, más aún entre ellos, cuyas particularidades culturales, étnicas, religiosas y políticas sean valoradas y tenidas en cuenta. Relaciones que se fundamenten en la igualdad entre los géneros, en el respeto, en el afecto; que comiencen en las familias como contexto primario de socialización y alcancen una sociedad participativa, solidaria e incluyente.

Que los bogotanos y bogotanas entendamos que a la niñez no se vuelve y por lo tanto lo que no se haga por los niños, las niñas y los adolescentes, lo que no se les dé o lo que se les quite, lo perderán para siempre; su recuperación total será imposible y los costos incalculables.

La solidaridad es el principio fundante de la construcción y el fortalecimiento de las redes sociales indispensables para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes; por lo tanto, la movilización social a su favor es una acción inaplazable. Esta movilización debe ser permanente, generadora de transformaciones y protagonizada por personas con plena conciencia de ciudadanía.

Dada la importancia de este momento de la vida, es necesario concentrar todos nuestros esfuerzos en garantizar las condiciones que permitan vivirla con dignidad y plenitud. Por ello la garantía y el reestablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes serán el criterio ordenador de actuaciones y decisiones, interpretación de normas y resolución de tensiones entre derechos, políticas públicas e inversión.





Esta política busca afectar colectivamente los hábitos, las costumbres, las creencias, sentando las bases para la construcción de una cultura a favor de los niños, las niñas y los adolescentes, desnaturalizando actuaciones que son intolerables, como las violencias, la explotación, el hambre y el abuso sexual.

La garantía de los derechos es un reto de alta complejidad que exige una gestión pública diferente, que trascienda la visión sectorial fragmentada y acuda a una institucionalidad capaz de reorganizarse en función del reconocimiento de la integralidad del sujeto y de sus derechos, que identifique los territorios sociales como los escenarios donde acontece la vida cotidiana y, por lo tanto, como los lugares privilegiados de su acción.

Frente al sueño compartido de una ciudad moderna y humana, justa, solidaria y con perspectivas de futuro, es urgente un compromiso radical, auténtico y oportuno con la infancia y la adolescencia, para que no sean violentadas en ningún espacio de la vida cotidiana y para que su desarrollo sea el testimonio de una sociedad y una ciudad que construye y se moviliza en torno a la vida, una vida con calidad, una vida digna.

No hay persona, institución o sector que no pueda ser interpelado por el llamamiento que hace esta política de cero indiferencia frente a los niños, las niñas y los adolescentes.





## El llamado

Esta política hace un llamado para que todas las acciones que se desarrollen, desde las instituciones gubernamentales, desde las instituciones no gubernamentales y desde las demás expresiones de la sociedad civil, acojan los principios aquí contenidos, de manera tal que avancemos en la construcción de un contexto político, social y económico que sea garante de las condiciones materiales y afectivas requeridas para que los niños, niñas y adolescentes ejerzan plenamente sus derechos.

Todas nuestras acciones deben contribuir a construir un imaginario social, una cultura que reconozca y valore a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, y que les otorgue primacía en consideración a lo crucial de su momento de desarrollo. Esto implica que la garantía y la restitución de sus derechos deben ser siempre el criterio ordenador para la asignación de recursos, para la planeación de acciones, para la resolución de tensiones y conflictos de cualquier naturaleza. La construcción de ese imaginario social implica también la convocatoria y la movilización hacia la responsabilidad y la solidaridad permanente de amplios sectores sociales con los niños, niñas, y los adolescentes sobre el entendido que sólo las acciones conjuntas, complementarias, simultáneas y progresivas nos permitirán afectar más estructural y positivamente los contextos, las relaciones y las subjetividades garantes de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.





Todas nuestras acciones deben avanzar hacia el reordenamiento y el desarrollo institucional, de tal manera que su visión, su estructura y su dinámica reconozcan y asuman la prevalencia de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La oferta de bienes y servicios sociales debe adecuarse a los mínimos materiales y afectivos requeridos para el ejercicio universal de los derechos fundamentales y a las diferentes necesidades de los niños, niñas y adolescentes derivadas de sus condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, religiosas y étnicas, entre otras. Las condiciones de acceso deben garantizarse sin dilación y con fundamento en la protección de la vida, la generación de espacios propicios para el desarrollo y las garantías para el ejercicio de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes. La articulación transectorial debe construirse sistemáticamente, lo cual implica entre otras cosas romper las lógicas cerradas y sectoriales para alcanzar conexiones políticas, programáticas y presupuestales en torno a objetivos definidos conjuntamente. En todos los casos, la acción sobre las causas y no sólo sobre las consecuencias será el énfasis para avanzar en el desarrollo de las potencialidades y de una mejor calidad de vida.





## Los ejes de la política

La política para niños, niñas y adolescentes de la ciudad se centra en la garantía de los derechos para mejorar su calidad de vida. Con tal propósito, los ejes estratégicos de la política serán: la protección de la vida, la generación de escenarios propicios para el desarrollo y las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía por parte de los niños, las niñas y los adolescentes.

El compromiso es con todos los niños, las niñas y adolescentes, por alcanzar los mínimos universales, con perspectiva de progresividad.

De los tres ejes se desprenden siete componentes en torno a los cuales se organizarán las acciones conjuntas del Estado y la sociedad bogotana para materializar los sueños. Los componentes son: el inicio de una vida digna; ciudad segura para niños, niñas y adolescentes; seguridad alimentaria; relaciones propicias para el desarrollo; ambiente amigo de los niños, niñas y adolescentes; niños, niñas y adolescentes a la escuela y adultos al trabajo; y niños, niñas y adolescentes actores de sus propios derechos.





# I. La protección de la vida

Garantizar la protección de la vida de niños, niñas y adolescentes implica actuar con determinación sobre los factores externos que atentan contra su integridad y su seguridad, así como garantizar una atención oportuna y de calidad frente a hechos que amenazan su sobrevivencia y desarrollo. En este eje se enfatizará el desarrollo de tres componentes: el inicio de una vida digna, ciudad segura para niños, niñas y adolescentes, y seguridad alimentaria.

## 1. El inicio de una vida digna

El **inicio de la vida** es un momento particularmente crucial para la vida futura y el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes. De la calidad de la gestación dependen muchas fortalezas para afrontar la llegada a este mundo. A su vez, de la calidad de la atención del parto depende la superación del primer mes de vida. Y alcanzar la meta del primer año depende de un ambiente propicio y de un cuidado extremo, porque una infección en apariencia leve puede arrasar en horas con esa corta vida.

En este componente se pretende hacer todo lo posible por garantizar una gestación, un parto y un primer año de vida de la mejor calidad. Existen recursos normativos, institucionales y económicos suficientes para lograrlo en Bogotá. Para tal fin se priorizarán las madres, niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza y vulnerabilidad. Se proponen las siguientes líneas de acción:

**1.1. Antes de nacer:** para lograr una gestación de calidad, la Secretaría Distrital de Salud (SDS), el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y la Secretaría de Educación (SED) desarrollarán acciones de promoción del embarazo deseado, incluyendo la prevención del embarazo adolescente. La SDS propiciará un pacto entre todos los aseguradores de los regímenes contributivo y subsidiado con el Fondo Financiero Distrital de Salud (FFDS) para garantizar el control prenatal temprano con la participación del padre, educación, información y promoción de una alimentación sana y de calidad de la gestante, y el acceso a la atención adecuada del parto. Las familias y comunidades activarán las redes sociales de apoyo, en especial para mujeres solas o cabeza





de familia, y el DABS ampliará los cupos de subsidio para las gestantes en condiciones de vulnerabilidad. Los empleadores que cuenten entre sus trabajadoras con mujeres en gestación se comprometerán a garantizarles la afiliación a la seguridad social, con todos los derechos definidos en la ley, y a identificar y prevenir la exposición a riesgos para su salud y la de su hijo-a.

**1.2. Al nacer:** para reconocer su condición de nuevo ciudadano o ciudadana, se entregará al recién nacido la «carta de ciudadanía», que implica el compromiso de la ciudad con su futuro. Por su parte, la Registraduría Distrital hará un registro transitorio al niño o a la niña antes de dejar la institución hospitalaria, en caso de que no lo pueda hacer de manera definitiva. El registro transitorio será ratificado por el notario durante el primer mes, bajo la responsabilidad de la familia y con la disminución de barreras por parte del Círculo de Notariado y Registro. La Secretaría Distrital de Salud (SDS) activará los mecanismos para afiliarse al Régimen Subsidiado al recién nacido, la madre y su familia cuya vivienda se encuentre en estratos 1 y 2, en caso de no contar con aseguramiento. A su vez, la familia y las comunidades activarán redes de solidaridad y de cuidado y conocerán las rutas institucionales más próximas para la atención del recién nacido, en caso de necesitarlas.

**1.3. En el primer año:** para superar la meta del primer año en las mejores condiciones, la Alcaldía desarrollará, a través de sus entidades una amplia campaña de información y comunicación para promover y apoyar la lactancia materna exclusiva hasta el sexto mes de vida. La SDS comprometerá a los aseguradores de los dos regímenes y se hará responsable de las familias no aseguradas, para cumplir el mandato constitucional de garantizar el acceso, sin restricción alguna, a la atención integral en salud de niños y niñas menores de un año, apoyándose en el programa Salud a su hogar. Esto incluye el control de crecimiento y desarrollo, vacunación, información y educación para la salud a la madre y la familia, la atención oportuna y de calidad según la necesidad y el diagnóstico temprano de limitaciones físicas y mentales para prevenir la discapacidad y garantizar el desarrollo adecuado. El DABS ampliará la cobertura con subsidios para madres en condiciones de vulnerabilidad hasta los seis meses de vida del niño o la niña y los vinculará a los programas de atención de la primera infancia. Las familias y comunidades activarán las redes sociales de apoyo y conocerán las rutas institucionales para la atención oportuna de los niños y niñas menores de un año que la requieran.





## 2. Ciudad segura para niños, niñas y adolescentes

Para prevenir los accidentes de los niños, las niñas y adolescentes no basta con adoptar medidas individuales; es necesario generar condiciones, entre la sociedad y el Estado, para hacer de la ciudad un escenario seguro, libre de riesgos para cualquier tipo de accidente. Este componente pretende desencadenar la acción colectiva necesaria para lograr que todos los espacios en los que se desenvuelve la vida de los niños, las niñas y adolescentes sean seguros y protejan su integridad física. Para lograrlo, se proponen las siguientes líneas de acción:

**2.1. Sin riesgos:** La Alcaldía, a través de las entidades relacionadas, desarrollará una campaña de comunicación y educación de amplia cobertura para identificar los riesgos a la integridad física de niños, niñas y adolescentes, en los principales ámbitos en que desarrollan su vida: el hogar, la escuela, el transporte, el parque, la calle. Como resultado de la identificación de riesgos, las instituciones se comprometerán a diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar sus planes de atención, prevención y mitigación de riesgos en el hogar, en la escuela, en el transporte y en los barrios.

**2.2. Espacio y transporte seguros:** los comités locales de emergencia, el Instituto de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital desarrollarán un proceso de identificación y certificación de espacios, especialmente de aquellos en los que transcurre la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes; y de medios de transporte seguros para niños, niñas y adolescentes, con el apoyo de los equipos institucionales de control de la calidad del hábitat del DAMA y de las organizaciones sociales. Una vez se certifiquen los espacios y los medios de transporte seguros, recibirán un sello de reconocimiento de amplia visibilidad.





## 3. Seguridad alimentaria

**3.1. Alimentos para todos y todas:** en el marco del programa Bogotá sin Hambre, el Sistema Distrital de Nutrición, Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos, la Alcaldía Mayor desarrollará estrategias de articulación del esfuerzo público y privado para mejorar el acceso, el abastecimiento y la disponibilidad de alimentos frescos y de calidad, la suplementación con micronutrientes y la fortificación de alimentos como la sal y la harina de trigo, para niños, niñas, adolescentes y madres gestantes. Las entidades de servicios públicos avanzarán significativamente en mejorar el acceso a agua potable y combustible o energía para cocción de alimentos en las zonas con NBI.

**3.2. Alimentación sana:** el programa Bogotá sin Hambre establecerá pactos con los supermercados para definir y facilitar el acceso a una «canasta nutritiva para niños, niñas y adolescentes», y concertará con los tenderos de barrio el acceso y la difusión de «combos nutricionales». Al mismo tiempo, desarrollará una campaña de medios masivos y en los centros educativos para promover la alimentación sana de niños, niñas y adolescentes en la ciudad.

**3.3. Alimentos en el campo:** dada la menor disponibilidad de una alimentación balanceada en las zonas rurales de la ciudad, el programa Bogotá sin Hambre coordinará las acciones para fortalecer la economía campesina, estimular la diversificación de la producción de alimentos en el área rural de la ciudad y así mejorar la calidad de la alimentación de niños, niñas y adolescentes en el campo.





## II. La generación de escenarios propicios para el desarrollo

Generar espacios que propicien el desarrollo armónico e integral de los niños, niñas y adolescentes significa que los ambientes naturales y construidos tengan condiciones y medios para estimular la creatividad y permitir el desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Estos ambientes son el resultado de relaciones propicias entre los niños, las niñas y los y las adolescentes, de ellos con los adultos, con los vecinos, con las instituciones, y de todos con nuestro entorno. Los componentes de este eje son: relaciones propicias para el desarrollo, ambiente amigo de los niños, las niñas y los adolescentes, y niños y niñas a la escuela y adultos al trabajo.

### 1. Relaciones propicias para el desarrollo

Las violencias, los abusos, la explotación, la marginación de los discapacitados se superarán cuando todos y todas estemos dispuestos a propiciar el desarrollo infantil y el ejercicio de la autonomía de los niños, las niñas y adolescentes, como prioridad de nuestras relaciones cotidianas. Tal es el propósito de este componente, para lo cual se proponen las siguientes líneas:

**1.1. Al rescate:** las instituciones miembros del Consejo Distrital para la atención a niños y niñas víctimas de abuso y explotación sexual desarrollarán acciones de rescate y atención de niños y niñas maltratados, abusados y explotados sexualmente. Esto incluye identificación, concertación de rutas de atención inmediata, tanto institucionales como sociales según el problema, adecuación y fortalecimiento institucional del sistema de protección, y un gran componente de comunicación para promover la responsabilidad colectiva y el control social. La SDS estimulará un mayor uso de la línea 106 al alcance de los niños y las niñas, a través de la cual ellos y ellas pueden denunciar y buscar apoyo en caso de requerirlo y las personas adultas recibir orientación sobre las rutas para acceder a los servicios de protección, prevención



y atención de los niños, las niñas y adolescentes.

**1.2. Relaciones democráticas:** la Alcaldía Mayor, a través de sus instituciones, divulgará de manera permanente y masiva los derechos de la niñez y las formas de exigir su cumplimiento. Igualmente se reconocerán y difundirán experiencias positivas de comunicación y participación de los niños, niñas y adolescentes en las familias y en el medio escolar, y de su reconocimiento por parte de las personas adultas. La escuela fomentará la operación adecuada de los gobiernos escolares. Las organizaciones comunitarias, con el liderazgo del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, incentivarán la organización de los niños, niñas y adolescentes y su participación en otros escenarios establecidos.

### 1.3. Condiciones propicias para el desarrollo:

\* *Durante la primera infancia:* se ampliará la cobertura de los programas dirigidos a los niños y niñas menores de 6 años y se propiciará el fortalecimiento de las capacidades de las familias para estimular el desarrollo de sus niños y niñas. Se propiciará la adecuación de los ámbitos de desarrollo de los niños y niñas, ofreciendo en todos ellos condiciones para el juego, la diversión y el aprendizaje, en tanto el juego es un derecho de niñas, niños y adolescentes y un elemento básico en el desarrollo. La disponibilidad y utilización de juegos y juguetes en el hogar, el jardín y el parque serán prioridad de las instituciones y organizaciones locales y distritales.

\* *Durante la edad escolar:* la Secretaría de Educación impulsará el desarrollo del Programa «Escuela ciudad y ciudad escuela», articulándolo con los proyectos ambientales escolares del DAMA, con el IDCT y con las demás iniciativas culturales, pedagógicas, recreativas y deportivas, de la ciudad para los niños, niñas y adolescentes. Se desarrollarán mecanismos para articularlo e incorporarlo dentro del proyecto educativo de las diferentes instituciones escolares y para que los propios niños, niñas y adolescentes con los demás miembros de su familia y la comunidad participen en el diseño, desarrollo y seguimiento.

\* *Durante la adolescencia:* se fortalecerán las capacidades y potencialidades de los y las adolescentes, se propiciará la expresión de las diversas identidades juveniles, a la vez que se avanzará en la deconstrucción de los estigmas asociados a la juventud. Igualmente se propiciará la formación técnica y tecnológica como base para el acceso a oportunidades de generación de ingresos y se estimulará la organización y confederación de las





asociaciones juveniles. Finalmente se estimulará la construcción de una sexualidad responsable y placentera.



## 2. Ambiente amigo de los niños, las niñas y los adolescentes

Muchas de las causas de enfermedad y muerte evitables en la infancia y la adolescencia se relacionan con la calidad del ambiente. Al mismo tiempo, el asunto ambiental se relaciona de manera estructural con el concepto de calidad de vida. Además, el tema del ambiente se relaciona con el fortalecimiento de la autonomía de niños, niñas y adolescentes, en la medida en que es un asunto creciente de interés para ellos.

El eje de ambiente amigo pretende garantizar un ambiente sano y sustentable para niños, niñas y adolescentes, que incluya, como mínimo, el acceso al agua potable, al saneamiento, a la recolección de basuras, al aire y el suelo limpios, y a viviendas y escuelas adecuadas. Con tal fin se proponen las siguientes líneas de acción:

**2.1. Construcción de ambientes sanos** para niños, niñas y adolescentes, que incluyan vivienda y escuela saludable (agua potable, saneamiento básico, control de vectores), barrios sanos (servicios públicos, disposición de basuras, desarrollo de proyectos ecológicos) y la evaluación y mejoramiento de la calidad ambiental del entorno. Esto último incluye análisis del aire (exposición a fuentes fijas y móviles de contaminación, contaminación atmosférica y por ruido), agua y suelo (riesgos por inundación, deslizamiento, remoción en masa). Este componente implica pactos con industriales y empresas de servicios públicos domiciliarios.

**2.2. Apoyo a las iniciativas** de los niños, niñas y adolescentes para mejorar la calidad del ambiente y establecer una relación más armónica con la naturaleza, para comprender, valorar y respetar la diversidad y favorecer el pluralismo. La experiencia de DAMA en el apoyo a iniciativas ambientales juveniles del Programa Proceda, será el punto de partida de esta línea de acción.

**2.3. Sin obstáculos:** dada la especificidad de los riesgos para niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, la Alcaldía desarrollará, desde sus entidades y con el compromiso de sectores específicos de la sociedad civil, un plan de generación de condiciones de accesibilidad y seguridad para niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, en el hogar, la escuela, el transporte



y el espacio público. Este será un componente del Plan Distrital de Discapacidad, a cargo del Comité Distrital de Discapacidad.

### 3. Niños y niñas a la escuela, adultos-as al trabajo

El trabajo infantil no es un fenómeno unicausal, se relaciona con la desescolarización de los niños, niñas y adolescentes, con el desempleo y la falta de ingresos de la familia, en particular de las personas adultas, con los imaginarios culturales asociados al trabajo y finalmente con la configuración de escenarios favorables para la explotación intencional o velada de los niños, niñas y adolescentes en trabajos específicos.

Afectar significativamente el trabajo infantil, hasta eliminar las peores formas de explotación, pasa por la integración de acciones que modifiquen esta multicausalidad, las principales son:

**3.1. Búsqueda activa:** implica la activación de diferentes estructuras y mecanismos comunitarios e institucionales que se encarguen de identificar a los niños y niñas que se encuentran desescolarizados y/o que están siendo explotados en el trabajo para conducirlos a ellos y a sus familias hacia los servicios sociales que garanticen la transformación de las condiciones que originaron su vinculación al trabajo.

**3.2. La escolarización, una prioridad:** el sector educativo ampliará la oferta de programas flexibles y de buena calidad para que los niños y niñas que tengan más de la edad esperada para el curso al que aspiran o cuyas competencias no alcanzan los mínimos requeridos, cuenten con el apoyo hasta alcanzarlo. De ser necesario el DABS y la SDE asumirán conjuntamente los costos complementarios de la escuela y aportarán un kit básico con útiles escolares, uniformes o elementos de aseo para todos los niños y niñas.

**3.3. Servicios incluyentes:** adicionalmente la Alcaldía, a través de sus instituciones y en asocio con otras instancias privadas y comunitarias, garantizará el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud a todos los núcleos familiares beneficiarios de estos programas, apoyándose en el programa *Salud a su Hogar*. Se impulsará el máximo aprovechamiento de los escenarios recreativos y deportivos de que dispone la ciudad, con especial énfasis en el periodo vacacional, momento en que se presenta una mayor tendencia de vinculación de los niños y niñas al trabajo. El registro civil de los niños y niñas, así como la documentación de los adultos es un problema central a la hora de resolver, por ejemplo, el acceso a los





servicios y al mercado laboral, por lo que será prioridad de la política generar acuerdos con la Registraduría, el DAS y el Ejército, para obtenerlos.

**3.4. Oportunidades de ingresos para las personas adultas:** las personas adultas de las familias comprometidas con la desvinculación de sus niños y niñas de la explotación laboral y su permanencia en el sistema educativo, serán vinculadas de manera temporal y condicionada a diferentes oportunidades para la generación de ingresos que irán desde la formación en oficios hasta la ubicación en puestos de trabajo.

**3.5. Movilización social:** se desarrollarán programas de información, capacitación y movilización social que marquen como intolerables la no asistencia de los niños y niñas a centros educativos de buena calidad y su explotación laboral.





## III. Condiciones para el ejercicio de la ciudadanía

### 1. Actores de sus propios derechos

Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos implica partir de su condición de actores transformadores de su propia realidad. Tanto en el plano individual como colectivo, es necesario crear espacios, facilitar condiciones y construir mecanismos que permitan el pleno ejercicio de la autonomía, el reconocimiento de sus propios derechos, la exigencia de su cumplimiento y el rechazo de su vulneración. En tal sentido se orienta el eje Actores de sus propios derechos, con base en las siguientes líneas de acción:

**1.1. Encuentros de infancias de todos los colores:** las Secretarías de Educación, Salud y Gobierno, los Departamentos de Acción Comunal y de Bienestar Social en conjunto con las demás instituciones, se encargarán de generar y fortalecer organizaciones de niños, niñas y adolescentes y su participación en diferentes escenarios.

**1.2. Promoción de derechos:** las diferentes entidades distritales se encargarán de difundir entre los niños y niñas, sus familias y comunidades los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes, definidos en forma precisa y sencilla, como apoyo para hacerlos respetar. Igualmente conformarán círculos de promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en todas las escuelas y colegios, públicos y privados, de la ciudad, a la vez que se exploran nuevas pedagogía sobre derechos.

**1.3. Apoyo a las iniciativas:** en asocio con organizaciones privadas y comunitarias se promoverán y financiarán iniciativas de desarrollo propuestas por los niños, niñas y adolescentes. La academia acompañará los procesos de formación para su participación. Se crearán condiciones para que sus propuestas sean tenidas en cuenta.





# Convocatoria para la acción

Cada uno de los componentes de la política contribuirá a mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, siempre y cuando produzcan movilización social, amplia y diversa, y no se queden en las acciones tradicionales de las entidades públicas.

En tal sentido, la Alcaldía convoca a la sociedad bogotana a realizar un proceso de debate de la política para convertirla en un contrato social por la niñez en Bogotá. Cada iniciativa que haga parte del plan operativo de la política será una confirmación de este contrato social.

El Consejo Distrital de Política Social será la instancia privilegiada de concertación y coordinación para desarrollar, hacer seguimiento y evaluar la política para niños, niñas y adolescentes de Bogotá.

Cada oportunidad que tengamos hoy para que niños, niñas y adolescentes vivan mejor significa valorar el presente y no sólo pensar en el futuro. «**Quiéreme bien, quiéreme hoy**», porque la niñez se vive sólo una vez, y todo lo que no les demos hoy, lo perderán para siempre.



# Es intolerable - Que niños, niñas y adolescentes:

sufran o mueran por causas evitables	los maltraten o los abusen sexualmente	estén tan solos
padezcan hambre y malnutrición	trabajen en vez de estudiar	sean marginados por estar en situación de discapacidad

## Los ejes de la política

### ● La protección de la vida

- |                                |   |                                    |
|--------------------------------|---|------------------------------------|
| 1. El inicio de una vida digna | 2. Ciudad segura para niños, niñas y adolescentes | 3. Seguridad alimentaria           |
| 1.1. Antes de nacer:           | 2.1. Sin riesgos:                                 | 3.1. Alimentos para todos y todas: |
| 1.2. Al nacer:                 | 2.2. Espacio y transporte seguros:                | 3.2. Alimentación sana:            |
| 1.3. En el primer año:         |   | 3.3. Alimentos en el campo:        |

### ● La generación de escenarios propicios para el desarrollo

- |  |  |   |
|--|--|---|
| 1. Relaciones propicias para el desarrollo     | 2. Ambiente amigo de los niños, las niñas y los adolescentes | 3. Niños y niñas a la escuela, adultos-as al trabajo      |
| 1.1. Al rescate:                               | 2.1. Construcción de ambientes sanos                         | 3.1. Búsqueda activa:                                     |
| 1.2. Relaciones democráticas:                  | 2.2. Apoyo a las iniciativas                                 | 3.2. La escolarización, una prioridad:                    |
| 1.3. Condiciones propicias para el desarrollo: | 2.3. Sin obstáculos:   | 3.3. Servicios incluyentes:                               |
|  |  | 3.4. Oportunidades de ingresos para las personas adultas: |
|  |  | 3.5. Movilización social:                                 |

### ● Condiciones para el ejercicio de la ciudadanía

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| 1. Actores de sus propios derechos                 | 1.2. Promoción de derechos:   |
| 1.1. Encuentros de infancias de todos los colores: | 1.3. Apoyo a las iniciativas: |

