

ISSN 0120-5129

REVISTA POLEMICA

VOLUMEN 20

Revista Polémica

ISSN 0120-5129

Revista de Divulgación - Volumen 20

Director Nacional

Pedro Eugenio Medellín Torres

Subdirector Académico

Jairo Elías Rincón Pachón

Decano Facultad de Pregrado

Jesús María Molina Giraldo

Comité Editorial

Hector Elías Pinzón Torres

Cristhian Fernando Quebralla Martin

Diagramación

Cristhian Fernando Quebralla Martin



Escuela Superior de Administración Pública

EDITORIAL

Este número de la Revista Polémica debió salir hace un año. Por eso, y en primer lugar, ofrecemos excusas a los articulistas que escribieron para este número y esperaron con paciencia su publicación.

Debemos una explicación: hace más de un año, el Comité Editorial de la Revista Polémica (nombre pomposo para un equipo de dos personas, un profesor y un monitor) lanzó la convocatoria 2019. Llegaron los artículos y, con ellos, la seguridad de varios meses de trabajo editorial ininterrumpido.

Este trabajo editorial ha consistido en la recepción de los artículos, la revisión del cumplimiento de los términos de la convocatoria, la solicitud de ajustes a los articulistas, la consolidación de los artículos postulados en una base de datos para su seguimiento, la búsqueda de evaluadores, la evaluación de los artículos, su devolución para correcciones (si es del caso), la corrección de estilo (realizada por el mismo comité), la diagramación (realizada por el mismo comité) y la entrega de la versión digital para su publicación en la página de la ESAP.

A pesar de esta cantidad de trabajo, el Comité Curricular de la Facultad de Pregrado tomó la decisión de suspender la vinculación de la monitoría durante el periodo intersemestral, bajo el supuesto de que, en ese tiempo, el trabajo de los monitores disminuía. Para el caso de la revista era todo lo contrario, pues durante esas “vacaciones” era cuando más duro se trabajaba y se lograba poner la revista al día. Esta decisión golpeó la capacidad de trabajo en la revista y condujo a que el número correspondiente al año 2019 no se pudiera publicar.

Este año, 2020, cuando ha sido vinculada una nueva monitoría para la revista, hemos tenido que dedicar varios meses de trabajo a poner al día el número correspondiente a 2019, que ahora entregamos, al tiempo que hemos lanzado la convocatoria para el número del año 2020, que esperamos poder entregar a tiempo.

A pesar de estos trasegares, la Revista Polémica mantiene un alto nivel de calidad académica en sus artículos. Esta edición abre con el artículo Capacidad administrativa y políticas públicas, de María Fernanda Quintana Beltrán. En él se muestra la relevancia de la capacidad administrativa para el cumplimiento de las políticas públicas diseñadas por los gobiernos. Centra su análisis en el componente de la capacidad administrativa, mirando cómo incide en el avance y cumplimiento de las acciones planteadas dentro de políticas públicas. Luego sigue el artículo El impacto de la privatización en las finanzas públicas y la competitividad, de Eider Julián Gómez González. En él revisa el proceso de venta de las empresas públicas colombianas, que se dieron en el marco de la nueva gestión pública, partir de sus propósitos de hacer competitivas las empresas públicas en el mercado global y adquirir los recursos necesarios para financiar programas sociales y garantizar el equilibrio fiscal. A dos décadas de su implementación, el artículo evalúa su impacto social. Después viene el artículo La práctica de la planificación pública: entre las racionalidades de mercado y social, de José Steven Triana Gutiérrez. En él, pretende destacar la influencia de las racionalidades de mercado y social en la práctica de la planificación pública, en un contexto marcado por la economía de la información y de su figura más representativa: la Tecnópolis. Finalmente, se publica en este número un resumen de la monografía de grado Abuso Sexual Infantil: Seguimiento a la Implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en la Localidad de Kennedy, Bogotá D.C., de Lina Marcela Henao Villegas y Omaira Liliana Rodríguez Baquero. Esta investigación buscó caracterizar la situación del abuso sexual infantil en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá durante el periodo 2011 - 2018, a partir del seguimiento a la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia y el Acuerdo 238 de 2006. También describe dos casos exitosos de política pública de infancia y adolescencia en el mundo: Cantabria, en España, y Suecia, que han permitido controlar este flagelo.

Finalmente, expresamos nuestra complacencia por la entrega de este número, con la esperanza de que sus artículos propicien conversaciones en la comunidad académica y amplíen la comprensión de los temas que abarcan.

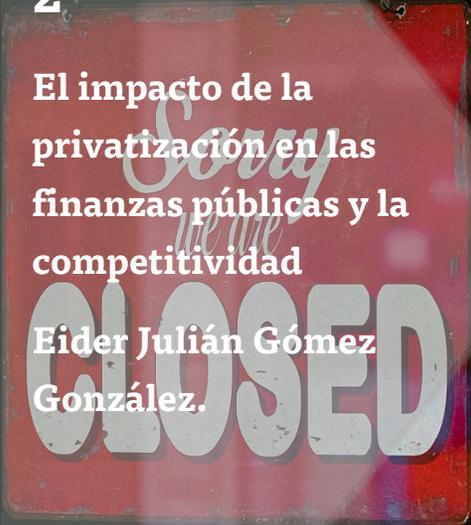
Comité Editorial



1

*Capacidad administrativa y
políticas públicas*

María Fernanda Quintana
Beltrán.



2

*Sorry
we're
closed*

El impacto de la
privatización en las
finanzas públicas y la
competitividad

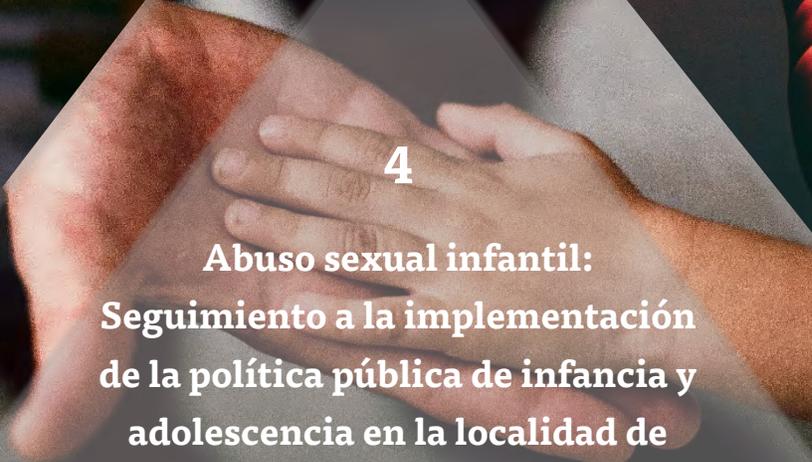
Eider Julián Gómez
González.



3

La práctica de la
planificación pública:
entre las racionalidades
de mercado y social

José Steven
Triana Gutiérrez.



4

Abuso sexual infantil:
Seguimiento a la implementación
de la política pública de infancia y
adolescencia en la localidad de
Kennedy, Bogotá D.C.

Lina Marcela Henao Villegas
Omaira Liliana Rodríguez Baquero



CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

María Fernanda Quintana Beltrán



¹Abogada de la Universidad Santiago de Cali, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Libre y Derecho Administrativo de la Universidad Santiago de Cali, estudiante de la Maestría en Administración Pública de la ESAP, funcionaria de carrera de la Contraloría General de la República, área de Responsabilidad Fiscal, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. **Correo: mafegui.6@gmail.com**

Resumen

El artículo pretende demostrar la relevancia que tiene la capacidad administrativa para el cumplimiento de las políticas públicas diseñadas por los gobiernos. Este artículo iniciará señalando diferentes conceptos de políticas públicas y de la capacidad estatal para centrar el análisis en el componente de la capacidad administrativa, determinando cómo las debilidades de este inciden en el avance y cumplimiento de las acciones planteadas dentro de políticas públicas; y, por último, se establecerán las conclusiones pertinentes al respecto.



Palabras Clave

Capacidad institucional, capacidad administrativa, políticas públicas, gobernanza, gestión pública.

Abstract

The article aims to demonstrate the relevance of administrative capacity for compliance with government-designed public policies. This article will begin by pointing out different concepts of public policies and state capacity to focus the analysis on the administrative capacity component, determining how administrative capacity weaknesses affect the advancement and implementation of actions taken within public policies; finally, the relevant conclusions will be drawn in this regard.

Key Words

institutional capacity, administrative capacity, public policies, governance, public management.

Introducción

Los Gobiernos en las últimas décadas han centrado sus actuaciones en la búsqueda de satisfacer los deseos valorativos de la sociedad, y para lograrlo recurren a la formulación e implementación de políticas públicas mediante las cuales se identifiquen problemas públicos y se determinen las mejores soluciones. Sin embargo, muchas de estas políticas públicas durante su implementación presentan obstáculos que no les permiten avanzar, impidiendo así el cumplimiento de los objetivos planteados, es ahí donde surge el interrogante sobre las razones por la cuales las políticas públicas no se cumplen en los tiempos pactados e incluso, en muchas ocasiones, fracasan generando pérdidas de recursos públicos y de credibilidad en las administraciones públicas. Por lo anterior, es que en este trabajo se pretende resolver el asunto de fondo: ¿en qué medida la capacidad administrativa se convierte en un factor determinante para lograr la implementación de políticas públicas y alcanzar los objetivos esperados? Para lograr responder a este interrogante se hará un análisis sobre los planteamientos de diferentes autores frente al papel del gobierno en la sociedad y sus demandas; los conceptos sobre capacidad institucional y sus componentes; las políticas públicas y la capacidad administrativa como elemento necesario para dar respuesta a los requerimientos de la sociedad.

Tesis

La capacidad administrativa constituye un factor altamente determinante e indispensable para lograr que las políticas públicas formuladas sean implementadas y ejecutadas conforme a las acciones planeadas y en los tiempos fijados; logrando así alcanzar los objetivos propuestos, toda vez que involucra recursos humanos pertinentes y suficientes, como también



herramientas organizacionales necesarias que contribuyen a fijar el camino que se va a seguir para desarrollar las tareas señaladas en la política pública evitando dilaciones o fracasos.

Gobierno y políticas públicas

Establecer con claridad qué es una política pública, para qué sirve y cómo se utiliza, es de gran relevancia para los actuales gobiernos, toda vez que mediante ella se toman decisiones trascendentales para la comunidad. Para Andre Roth (2004) “existe política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (pág.10). Así mismo, Santiago Arroyave (2011) define las políticas públicas como “un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, una vez identificada una necesidad que puede ser económica, política, social, ambiental, cultural, entre otras, implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con participación de grupos afectados por los diversos problemas” (pág. 96). De estas definiciones podemos deducir el para qué de las políticas públicas, señalando que mediante ellas se busca establecer soluciones a problemas reales calificados como públicos y que afectan a un determinado grupo social o a una comunidad.

No obstante, lograr identificar con claridad el problema que requiere ser intervenido y la mejor solución posible para resolverlo implica una serie de acciones que deben ser desarrolladas por los gobiernos, entre ellas vincular a los actores directamente afectados en todo el ciclo de la política pública, esto es desde la misma identificación del problema, su formulación y diseño e implementación y evaluación. Puesto que permitir



la intervención de las comunidades en la construcción de las políticas, generando una interlocución entre sociedad-gobierno, garantiza que se conviertan en una herramienta eficaz y eficiente para la solución de las necesidades insatisfechas.

En este orden de ideas, la participación ciudadana en la toma de decisiones se convierte para el gobierno en un nuevo modo de gobernar, en el cual existe interdependencia y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, lo que también ha sido llamado nueva gobernanza entendida como “la descripción y explicación de la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema y que ha dado pie al concepto o metáfora de gobernanza por redes o gobernanza participativa, que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficiencia directiva de una sociedad” (Aguilar, 2007, p. 21).

Teniendo en cuenta que lograr la articulación del gobierno y la sociedad - en busca de satisfacer las demandas de esta última- implica para el primero, contar con las capacidades idóneas y suficientes que le permitan dirigir a la colectividad hacia un fin último, es decir, a la efectividad de las políticas públicas. De esta manera lo confirma Aguilar al señalar que las nuevas capacidades directivas que se demandan son las relativas a generar certidumbre jurídica mediante la aplicación imparcial de las leyes; seguridad pública por medio de un sistema de policía honesto y eficiente; un sistema hacendatario equitativo y competitivo; una administración pública eficiente, transparente y de calidad sin corrupción; y un espacio público para la deliberación ciudadana. Entonces, en un sistema de gobierno sin estas capacidades esenciales de un Estado, las actividades económicas no tendrían sostenibilidad y las iniciativas sociales estarían



destinadas al fracaso ante la carencia de un control estatal (Aguilar, 2007, p. 11-12).

Capacidad estatal y sus componentes

El tema de la capacidad estatal es un aspecto que comenzó a tomar importancia desde los años 90, haciendo parte del análisis de la capacidad institucional del Estado, cuando se empieza a hablar del regreso del Estado al primer plano y de las llamadas reformas de segunda generación.

En este sentido, es importante señalar cuál es el concepto de capacidad estatal y capacidad administrativa, determinando si se trata de lo mismo o si existe alguna diferencia.

Para puntualizar lo planteado, existen numerosos conceptos que definen la capacidad estatal como habilidades del Estado; bien para desempeñar sus tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad como lo diría Hilderbrand y Gindle; o para adaptarse a los shock y presiones externas en el caso de Weiss; o, finalmente, para quien se trata de la capacidad que poseen líderes estatales para hacer uso de los organismo del Estado con el fin de cristalizar sus decisiones en la sociedad, como lo afirma Mildal y Repetto, quien define la capacidad estatal como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2004, p.8).

Frente a las anteriores nociones, existe un planteamiento en común que permite señalar que la capacidad estatal está ligada a la forma como el Estado afronta sus competencias para resolver los problemas sociales y generar el mayor bienestar posible, lo que hace relación al cómo y al para qué de la capacidad estatal. El cómo implica el ejercicio de unos atributos, que conforme a las definiciones recabadas son: efectividad,



sustentabilidad, eficiencia, eficacia, adaptabilidad, entre otros; y el para qué se relacionada con el fin que pretende lograr, lo cual involucra aspectos de equidad, pertinencia y legitimidad.

Así mismo, se infiere de los conceptos señalados que la capacidad estatal debe ser ejercida con miras a lograr los fines deseados por aquellos actores con poder que hacen parte del juego político, entre los cuales no sólo se encuentran las instancias estatales sino también aquellos individuos, grupos o sectores sociales interesados en determinados asuntos que poseen recursos de poder para incidir en cuestiones públicas.

Además de lo planteado, es importante analizar que el ejercicio de la capacidad estatal requiere de un marco institucional, entendido en el concepto de North (1993) como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos y gobiernos, mediante el cual se logra la participación de los actores con poder en la identificación de los problemas públicos y en el diseño e implementación de soluciones efectivas para los mismos, lo cual se logra con la formulación y ejecución de políticas públicas.

De la argumentación precedente se deriva que la búsqueda del cómo y el para qué de la capacidad estatal requiere en primera instancia, poner en marcha acciones que conduzcan a obtener los resultados esperados, lo cual implica además del aspecto organizacional y técnico burocrático, que hace referencia a poseer una estructura organizativa, con unos procedimientos preestablecidos frente al manejo del recurso humano con funcionarios con capacidades técnicas y competentes. También, la búsqueda de la capacidad estatal requiere establecer los aspectos que regulen las relaciones entre el Estado y los diferentes sectores sociales,



surgiendo así los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: la administrativa y la política.

Ahora bien, la capacidad administrativa está asociada con habilidades técnico-burocráticas que permitan alcanzar los objetivos planteados por el gobierno, involucrando dos aspectos fundamentales: los recursos humanos y la organización como tal. En lo concerniente a los recursos humanos, se hace referencia a cargos de funcionarios públicos en número y niveles necesarios, factores organizacionales y procedimientos que regulen el acceso, permanencia, ascenso, retiro, régimen salarial y prestacional, formación y capacitación, incentivos, régimen disciplinario, calificación y demás aspectos. En relación con la organización se involucra los recursos financieros, manuales de funciones y responsabilidades, estructura organizacional interna, sistemas de gestión de calidad, relaciones de coordinación y colaboración intergubernamental, políticas y programas que se aplican, leyes, normas y demás actos administrativos que determinan relaciones entre los involucrados. Por su parte, la capacidad política hace referencia al modo en el que se relacionan los actores políticos entre sí, como también con aquellos sectores o grupos que desean involucrarse en los aspectos de la vida pública, incluyendo factores como forma de participación políticas, negociación y lucha por el poder (Rosas, 2008, pp. 128-129).

Frente al alcance de la capacidad administrativa como un componente de la capacidad estatal, es importante tomar de referencia el informe del Banco mundial de 1997, en el cual se señalaron los 4 ejes para la construcción de un mejor sector público: 1) Promoción de una capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; 2) Promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, entendido hacia el desempeño, la meritocracia, calidad de información y fortalecimiento



de sistemas de voz; 3) Lucha contra la corrupción, por la vía de mejor regulación, mayor transparencia y mejor supervisión; y, 4) Creación de incentivos para motivar el personal y generar trabajo en equipo. Este informe fija los parámetros principales que toda administración pública debe seguir para ejercer sus competencias con miras a dar respuestas acordes con las realidades y necesidades sociales, en busca de generar impactos y cambios. Teniendo en cuenta que aquellos parámetros se relacionan con el manejo del recurso humano, pues son los llamados a dar impulso a las acciones del gobierno teniendo en sus manos el direccionamiento, la gestión de recursos públicos y la toma de decisiones. Todo lo anterior sienta un precedente sobre la importancia que la buena capacidad administrativa tiene para el correcto impulso de políticas públicas, ya que es de donde surgen las decisiones no sólo frente a si son formuladas o no, sino también, una vez aceptadas, son quienes dan impulso a su ciclo de vida o, por el contrario, pueden ser quienes las frenen o las aniquilen.

De igual forma, el componente político tiene gran incidencia para el ejercicio de las políticas públicas debido a que requieren ser construidas con los actores involucrados, por ello el gobierno debe generar espacios de discusión y diálogo con los sectores sociales y grupos de población que así lo requieran, y tomar en cuenta sus apreciaciones a la hora de formular respuestas a sus requerimientos. Para lograrlo, necesita establecer las reglas de juego que regulen este nuevo direccionamiento social, pues la nueva dinámica del contexto en el que vivimos impone al gobierno involucrase activamente en la praxis social para un verdadero ejercicio de la administración pública, encaminado a alcanzar los beneficios que se demandan. Este planteamiento lo corrobora nuevamente Luis F. Aguilar (2007) cuando afirma que en las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario para dirigir la sociedad, pero sus ideas,



acciones y recursos no son suficientes para -por sí mismo- definir el futuro de intereses sociales y realizarlos, dado que los problemas y desafíos que enfrenta actualmente la sociedad y que ha de resolver para preservar y mejorar sus niveles de interacción, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámicas las capacidades de respuesta que el gobierno posee. No basta la legitimidad política del gobierno debido a que la acción de gobernar incluye componentes financieros, técnicos y gerenciales, y particularmente, que la dirección de la sociedad requiere además de las capacidades que posee el gobierno, las capacidades y recursos que poseen otros actores no políticos y extra-gubernamentales (pág.17).



La capacidad administrativa y las políticas públicas

Tal como se indicó anteriormente, la capacidad institucional involucra dos componentes para su desarrollo. Sin embargo, es necesario analizar si uno de dichos componentes, en este caso la capacidad administrativa, ejerce mayor determinación en el logro de objetivos que se pretendan alcanzar en una política pública.

Partiendo del hecho de que el concepto de la administración nace en Francia en 1808 con su principal exponente Juan Carlos Bonnín, para quien la administración pública se encarga de la gestión de los asuntos comunes de los ciudadanos que forman parte de un Estado, tales como: impuestos, monedas, bosques, etc., actuaciones que tenían un interés público, llamado así porque establece una relación entre los ciudadanos y la sociedad, y asumía una gestión de asuntos comunes a la persona, a los bienes y a sus acciones como parte de un Estado y del orden público.

Conforme a lo planteado, para Bonnín todo lo que se relacione con la vida en sociedad hace parte de la naturaleza social de la administración pública

y su alcance público, convirtiéndose las relaciones sociales en el eje central de las acciones institucionales. Estas relaciones sociales son inherentes a la especie humana y nacen de la necesidad de cada uno por ley natural de asociación, las cuales se articulan mediante reglas que establezcan una dirección común, con las que se busca no sólo el mantenimiento del interés general, sino también estimular su desarrollo para lograr la felicidad pública. Es por ello que la administración pública debe brindar la respuesta y atención que requieren las demandas sociales, para lo cual necesita contar con la capacidad para asumir las funciones y responsabilidades a su cargo, y esto se logra a través de la cooperación entendida como la distribución de las diferentes capacidades aplicadas por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones para lograr la efectiva respuesta a las necesidades sociales por medio de decisiones de jerarquía y disciplina, que pueden ser por centralización y descentralización de funciones (Aguilera, 2012, C.III).



De los planteamientos señalados anteriormente es claro que la finalidad de la administración pública desde sus orígenes ha sido atender las necesidades de la sociedad y la búsqueda de mejores soluciones que contribuyan a generar el bienestar que cada individuo desea poseer en el entorno al que pertenece; para lograrlo, es necesario contar con las herramientas técnicas, humanas, organizacionales, jurídicas, financieras y demás instrumentos que permitan alcanzar esos objetivos propuestos.

En este sentido, analizando nuestra legislación, encontramos una serie de disposiciones jurídicas que permiten identificar los aspectos necesarios para lograr estructurar la capacidad administrativa en las entidades estatales, una es la Ley 489 de 1998, por medio de la cual se regula el ejercicio de la función administrativa, además se determina la estructura y definen los principios y reglas básicas de la organización y

funcionamiento de la Administración Pública, donde se señala como finalidad de la función administrativa del Estado, buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Igualmente, se establece la creación del Sistema Nacional de Control Interno, conformado por el conjunto de instituciones e instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servidor público (Artículo 27), y cuyo objeto es integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas para que, mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado (Artículo 28).

Del mismo modo, otra disposición normativa referente al análisis de la capacidad administrativa en las entidades públicas, la constituye la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", en el que se dispuso en su artículo 133, la integración en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, previstos en las Leyes 489 de 1998 y 872 de 2003, respectivamente, articulándose con el Sistema de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998.

Con fundamento en la anterior disposición se expidió el Decreto 1499 de 2017, por medio del cual se modifica la Ley 489 de 1998, el Decreto 1083 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, disponiéndose que el Sistema de Gestión, creado por el artículo 133 de la

Ley 1753 de 2015, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el marco de la legalidad y la integridad (Artículo 2.2.22.1.1), obligando a la creación de comités departamentales, distritales y municipales de Gestión y Desempeño, integrados por el respectivo Gobernador o Alcalde y encargados, entre otros aspectos, de liderar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en sus territorios y presentar los informes al gobierno nacional y organismos de control. Esta disposición contempla además en el artículo 2.2.22.2.1 como políticas de Gestión y Desempeño Institucional las siguientes: 1. Planeación Institucional. 2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público. 3. Talento humano. 4. Integridad. 5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción. 6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos. 7. Servicio al ciudadano. 8. Participación ciudadana en la gestión pública. 9. Racionalización de trámites. 10. Gestión documental. 11. Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea. 12. Seguridad Digital. 13. Defensa jurídica. 14. Gestión del conocimiento y la innovación. 15. Control interno. 16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional.

Con este nuevo modelo de sistema integrado de gestión se busca contar con administraciones públicas más eficientes y transparentes que presten mejores servicios a la comunidad, siendo por tanto el punto de partida necesario para la identificación de los problemas que aquejan a las poblaciones y su inclusión en la agenda pública, como también para lograr la correcta formulación de respuestas a dichas necesidades e iniciar las acciones pertinentes que conduzcan a obtener los resultados y efectos deseados. Es decir, que sin administraciones empoderadas del

componente administrativo que incluye el recurso humano técnico-científico, además de los elementos y recursos organizativos, no es posible lograr la eficacia administrativa necesaria para el ejercicio del gobierno materializado en construcción y puesta en marcha de políticas públicas ideales.

De los anteriores planteamientos se deduce que los dos componentes de la capacidad estatal son necesarios a la hora de formular e implementar políticas públicas que pretendan generar cambios reales en las situaciones existentes. Podría afirmarse que ambos constituyen un complemento para alcanzar los resultados que se desean y que estos perduren en el tiempo, sin embargo, es evidente que el componente administrativo es el factor de mayor relevancia e indispensable para el desarrollo e implementación de políticas públicas, sin el cual no es posible lograr que una política -a pesar de ser construida con la participación de grupos involucrados y haber sido aprobada por la autoridad pública competente- logre el inicio y avance que se desea, puesto que el factor humano aunado con los recursos administrativos, técnicos y organizacionales, constituye la base que impulsa cualquier acción del gobierno, y sin su concurso no existe forma alguna de convertir en hechos lo que está plasmado en escritos.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, cuando el goce efectivo de un derecho fundamental prestacional dependa de su desarrollo progresivo, lo mínimo que debe hacer la autoridad responsable para protegerlo en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa es, como la nuestra precisamente, diseñar e implementar con una política pública y no hacerlo es una violación de preceptos constitucionales. Además, ha indicado la jurisprudencia que el alcance de exigibilidad debe aumentar con el paso del tiempo, con el

mejoramiento de las capacidades de gestión administrativa y con la disponibilidad de recursos.

Es decir que, para lograr el pleno ejercicio de los derechos, es necesario adoptar una estrategia nacional basada en los principios de derechos humanos y que tenga en cuenta los recursos disponibles, con base en lo cual se formulen políticas y se establezcan las bases de referencia y los indicadores pertinentes que correspondan al respectivo derecho.

En sentido contrario, para la Corte Constitucional, carecer de un programa o de una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas, equivale a desconocer las obligaciones constitucionales derivadas de un derecho fundamental (C.C. 2002, Sentencia T-595).

Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas que debe cumplir toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional: 1) Que la política efectivamente exista, de tal manera que no se puede tratar de ideas, planteamientos o conjeturas respecto a qué hacer. Debe contarse con un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas diseñadas y necesarias a que haya lugar; 2) La finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho, es decir, no se trata de una política simbólica, sino que tiene que estar acompañada de acciones reales y concretas, pues no basta con que este por escrito, sino que debe ser implementada mediante gestiones evidentes y en tiempos determinados; y, 3) Los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública deben permitir la participación democrática. Este punto nace del artículo 2 de la Constitución Política que establece como fin esencial del Estado, facilitar

la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, en concordancia con la definición de la democracia colombiana participativa consagrada en el artículo 1 de nuestra Constitución Política.

Una prueba que ratifica el anterior argumento es lo acontecido con la política pública para las mujeres caleñas: reconocimiento, equidad de género e igualdad de oportunidades. 2009-2020, construida desde las comunidades involucradas, con la participación y esfuerzo de movimientos de mujeres académicas y concejales del municipio de Cali, quienes lograron incluir el tema de mujer y género en el Plan de Desarrollo 2008-2011, “Para vivir la vida dignamente” del entonces electo alcalde municipal Jorge Iván Ospina Gómez, y su aprobación como política pública mediante Acuerdo 0292 de julio 1 de 2010. Sin embargo, a pesar de su aprobación y disposición de la administración para su implementación, casi 8 años después su avance en ejecución ha sido bajo. En el último informe de seguimiento y evaluación realizado se identificó sólo un avance significativo en 4 de los 11 ejes temáticos planteados, obteniendo la mayor Eficacia en la implementación de recursos por dependencia: el Eje 5 (Vida Digna Libre de Violencias Contra Las Mujeres y Acceso a la Justicia) con el 62%; seguido del Eje 1 (Participación y Representación Política de las Mujeres) con el 54%; Eje 4 (Salud Integral, Derechos Sexuales y Reproductivos) con un 42%, aclarándose que la implementación en este eje ha dependido de las políticas nacionales en temas como Lactancia Materna, Maternidad Segura, Derechos Sexuales e implementación del Auto 092, más que en acciones específicas de la Política Pública para las Mujeres; y por último, el Eje 3 (Mujeres y Economía) representó el 38% de Eficacia en su desarrollo.

Lo anterior se debió a debilidades en la capacidad administrativa del municipio de Cali, así se concluyó en el informe de evaluación de la política pública indicándose que los objetivos de la política pública, al ser tan ambiciosos aunque pertinentes frente a la realidad que viven las mujeres caleñas, superaron la capacidad técnica y estructural del municipio de Cali, lo cual no ha hecho posible que se alcancen muchos de los aspectos formulados, teniendo como resultado en la política pública una baja eficacia que implica para la administración municipal replantear sus acciones a corto, mediano y largo plazo, como también el fortalecimiento de su capacidad administrativa frente al desarrollo de habilidades técnicas y conceptuales en los equipos de trabajo y los ejecutores de los recursos; la disposición de mayores recursos económicos para los ejes temáticos poco intervenidos; la creación de herramientas técnicas de planeación, seguimiento y monitoreo; y, evaluación de la política pública.



Conclusiones

Las políticas públicas y la administración pública son dos conceptos ligados que tiene una relación simbiótica en la medida en que las políticas públicas se diseñan como una estrategia del gobierno para resolver un problema público que afecta a un conglomerado social, y la administración pública como actuar de Estado, pone en operación su maquinaria estatal en busca de una eficiente prestación de servicios y de alcanzar los fines sociales. En este orden de ideas, es claro que al implementar las políticas

públicas se pone en marcha el aparato estatal con miras a obtener resultados que contribuyan a una mejor calidad de vida y que para ello se necesita disponer de las herramientas a nivel de talento humano, diseño organizacional y reglas del quehacer administrativo que le permitan atender los requerimientos de las poblaciones y generar el bienestar esperado, es decir que se cuente con capacidad administrativa, convirtiéndose ésta en un factor altamente determinante e indispensable para lograr que las políticas públicas formuladas sean implementadas y ejecutadas conforme a las acciones planeadas y en los tiempos fijados, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos.



Es evidente que la falta de capacidad administrativa genera retrocesos o estancamiento en las políticas públicas implementadas, como sucedió en la política pública para las mujeres aprobada en el municipio de Cali, donde por falta de recursos humanos y organizacionales su avance ha sido mínimo y con ello los resultados esperados, debiendo acudir entonces a estrategias que permitan un fortalecimiento del componente de capacidad administrativa indispensable para el logro de los objetivos que se propone dicha entidad pública.

Conforme a lo anterior, y tal como lo señala la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las autoridades deben diseñar políticas públicas que garanticen el efectivo goce de los derechos. Para ello, deben desarrollar acciones reales y no simbólicas, lo cual hace necesario que una vez aprobada una política pública se asegure la capacidad administrativa idónea para realizar las acciones encaminadas al cumplimiento de dicha política diseñada.

En este sentido, el reto para los gobiernos está en construir administraciones públicas eficientes y eficaces, coordinadas,

transparentes y democráticas; dotadas de capacidad administrativa como también de capacidad política, las cuales diseñen y pongan en marcha acciones concretas de intervenciones a los grandes problemas que actualmente vive nuestra sociedad, garantizando la participación democrática de todos los estamentos interesados, logrando que las políticas públicas plateadas ayuden a satisfacer de manera efectiva las demandas y necesidades de las poblaciones y cambien sus realidades.

Referencias Bibliográficas

- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Serie Documentos de Trabajo I-52 Washington, pp.1-35.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. Revista del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Sede Medellín. Vol.1, No.1, pp. 95-111.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de las políticas públicas y de la nueva gestión pública a la gobernanza. Revista de la CLAD Reforma y Democracia, No.39, pp. 5-32.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, No.30, pp. 128-129.
- Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002





EL IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA COMPETITIVIDAD

Eider Julián Gómez González



² Administrador público y especialista en Gestión Pública. Funcionario de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería. Premio al Mejor Saber Pro-2016 en Administración Pública.

Resumen

A finales del siglo pasado, se inició un proceso constante de venta y capitalización de las empresas públicas colombianas, principalmente en los sectores de telecomunicaciones e infraestructura energética. Estos procesos de privatización se dieron en el marco de una serie de reformas encaminadas al fortalecimiento económico en el mercado global y en el marco de los postulados de la nueva gestión pública, desarrollado a partir de dos propósitos principales: i) hacer competitivas las empresas públicas en el mercado global y ii) adquirir recursos necesarios para financiar programas sociales y garantizar el equilibrio fiscal. A dos décadas de la implementación de estos procesos, el presente artículo realiza un análisis del impacto de estos procesos de privatización en la prestación de los servicios y el resultado en el ámbito social, así como una visión general del impacto fiscal generado por estos procesos privatizadores.

Palabras clave: Privatización, empresas públicas, impacto, gestión pública, Estado.

Abstract

At the end of last century, a constant process of sale and private capitalization of Colombian public companies began, mainly in sectors such as telecommunications and energy infrastructure. These privatization processes took place within the framework of a series of reforms, aimed at the economic strengthening in the context of the global market, and under the postulates of the new public management, developed from two main purposes: i) to make public companies competitive in the global market and ii) to acquire necessary resources to

finance social programs and guarantee fiscal balance. This document analyzes the impact of these privatization processes on the provision of services and the result in the social sphere derived from it, as well as an overview of the fiscal impact generated by these privatization processes.

Key words: *Privatization, public companies, impact, public management, state (government).*



Introducción

El objetivo primordial de las reformas neoliberales desarrolladas desde finales del siglo pasado era impulsar la liberalización de la economía y fortalecer la autorregulación del mercado mediante la reducción del tamaño y de la intervención del Estado. Sin embargo, la pretensión de liberalización de la economía mediante procesos de privatización de las empresas públicas ha traído una serie de consecuencias que, paradójicamente, van en contra de los principios económicos liberales de autorregulación del mercado y la garantía de libre competencia. La consecuencia más notoria de los procesos de privatización es, como lo plantea Muñoz (1996)³, la configuración de monopolios y oligopolios naturales en sectores como el de las telecomunicaciones y el sector energético, acompañado de la ausencia de una regulación por parte del Estado que permita cumplir con el principio de libre competencia en el mercado.

³ “De hecho, surgieron nuevos problemas relacionados con el carácter de monopolios naturales que tienen algunas empresas privatizadas, como en el sector eléctrico o de telecomunicaciones, los cuales están requiriendo una función regulatoria del Estado.” Muñoz, Oscar, *Hacia el Estado Regulador*, pp. 9

En consecuencia, es necesario establecer que las políticas y procesos de privatización no pueden ser procesos aislados y desarrollados fuera del contexto de la economía nacional y global. Por el contrario, estos procesos se deben acompañar de diferentes estrategias que permitan reducir el impacto que pueda tener sobre la economía. Un proceso acertado de privatización debe incluir medidas como: “la desregulación, para eliminar los controles y los monopolios; la estabilización para recuperar confianza en las medidas económicas, y la liberalización, para abrir el flujo internacional de bienes y de capitales” (Brand, 2017). La aplicación correcta de estas medidas es el marco de referencia para el desarrollo de procesos de privatización que contribuyan al dinamismo de la economía, la competitividad de las empresas nacionales en el mercado global y el aumento en la generación de ingresos para el Estado.



El presente artículo pretende indagar si la privatización ha sido realmente efectiva para la financiación del Estado colombiano y para el mejoramiento en la prestación de los servicios, tomando como referencia el período de tiempo que comprende los últimos años del siglo pasado (1997-1999). Así, se busca analizar la efectividad de una de las medidas pilares de los procesos de liberalización económica y las políticas neoliberales reinantes durante los últimos años en América Latina. Por otra parte, se espera dilucidar si, efectivamente, los procesos de privatización le han permitido al Estado garantizar la financiación de los programas y proyectos diseñados para el cumplimiento de sus fines, o si, por el contrario, la implementación de estas políticas privatizadoras ha generado una desfinanciación en el largo plazo, al perder activos importantes del Estado, que pudieron ser fuente constante de ingresos y fuente primordial para garantizar su auto sostenimiento.

En este sentido, se plantea la siguiente pregunta que servirá de norte para el desarrollo del artículo: *¿Ha sido la privatización realmente efectiva para la financiación del Estado y para el mejoramiento en la prestación de los servicios?*

En síntesis, el documento presenta un análisis de los procesos de privatización en Colombia, y aborda el impacto fiscal generado por ellos en el período de tiempo definido. De igual manera, se presenta un análisis de la productividad y competitividad de las empresas privatizadas con posterioridad a su privatización.

El impacto fiscal de la privatización

La dinámica de los procesos de privatización en Colombia corresponde, principalmente, a la necesidad de financiamiento del Estado. Este fenómeno tuvo su auge durante la década de 1990 y se caracterizó, en esencia, por la necesidad de combatir la crisis económica y el constante déficit fiscal que se presentaba en las finanzas públicas.

Durante el período 1997-1999, la economía colombiana experimentó una de las crisis más agudas de su historia, que involucró una fuerte desaceleración del producto (-4.2% en 1999) y el consecuente aumento en la tasa de desempleo, que alcanzó el 22% en 1999 (Torres, 2011, pág. 82).



La aparición de esta crisis agudizó el proceso de privatización de las empresas públicas con el fin de obtener fuentes de financiamiento para la atención de la crisis económica que afectaba al país. Así, durante este período, se privatizaron las siguientes compañías:

Tabla 1 – Empresas públicas privatizadas en el período 1997-1999

Empresa	Sector	Año de venta	Valor de venta USD\$ Millones
Promigas	Minas	1997	2.95
Gas Natural	Minas	1997	17.46
Cokosilk S.A.	Servicios	1997	0.8
Álcalis Betania	Industrial	1997	19
Cerromatoso	Industrial	1997	154
Nitroven	Industrial	1997	20.3
Empalmira (Acuaviva)	Servicios Públicos	1997	N/A
Empresas públicas de Barranquilla (Triple A)	Servicios Públicos	1997	N/A
Emcartago	Servicios Públicos	1997	N/A
Termocartagena	Servicios Públicos	1997	18
Termotasajero	Servicios Públicos	1997	16
Banco Tequendama	Bancario	1997	33
San Andrés Power & Light	Servicios Públicos	1998	N/A
Electrocosta y Electricaribe	Servicios Públicos	1998	1035
Corelca	Servicios Públicos	1998	185
Colgas Occ. S.A.	Minas	1999	0.08
Surtigas	Minas	1999	0.22
Invercolsa	Minas	1999	N/A



Fuente: Collazos, J. A., & Ochoa, H. (2005). Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas en Colombia. Cali: Banco de la República, pp. 14-16

Como se evidencia en la Tabla 1, durante el período de crisis económica entre 1997 y 1999 se privatizaron dieciocho empresas públicas, por lo que se percibieron de USD\$1.460 millones. Estos recursos se destinaron en programas sociales y en la implementación de estrategias que permitieran reducir el déficit fiscal.

Sin embargo, a través de los años se ha cuestionado la pertinencia de estas acciones privatizadoras como herramienta para la reducción del déficit fiscal y el equilibrio de las finanzas públicas puesto que “los recursos de las privatizaciones tan solo causan un alivio al déficit fiscal transitorio, ya que, en el largo plazo, la tasa de cambio debe situarse en su nivel de paridad y por tanto, no deben esperarse disminuciones en el saldo de la deuda externa por razón de la revaluación del peso” (Prieto & Perdigón, 2010).

Lo anterior ha conllevado también a cuestionarse la conveniencia de los procesos privatizadores, ya que, si bien los recursos que se obtienen como resultado de estos sirven para reducir el déficit fiscal, esta reducción no es permanente en el tiempo, debido a la interacción entre las tasas de cambio, esencialmente la relación entre el peso y el dólar (moneda en la que se encuentra tasada la deuda externa), y que genera en el largo plazo un retorno a los índices previos de déficit fiscal, o en su defecto una reducción ínfima de dichos índices.

Al respecto, resulta interesante analizar el impacto generado por los procesos de privatización de las empresas públicas sobre el balance general de las finanzas públicas del país. A continuación, se presentan las

cifras del balance general del Gobierno Nacional Central en el período 1997-2002:

Tabla 2 – Balance general GNC 1996-2002 *Cifras en miles de millones de pesos

Período	Ingresos	Variación	Gastos	Variación	Déficit o Superávit	Variación
1996	11.951,0		16.763,2		(4.812,2)	
1997	15.137,5	26,66%	20.525,6	22,44%	(5.388,1)	11,96%
1998	16.774,9	10,81%	24.182,2	17,81%	(7.407,3)	37,47%
1999	18.998,2	13,25%	30.509,9	26,16%	(11.511,7)	55,41%
2000	22.781,4	19,91%	32.465,1	6,40%	(9.683,7)	(15,88%)
2001	27.595,0	21,13%	38.445,2	18,42%	(10.850,2)	12,04%
2002	30.344,1	9,96%	42.778,7	11,27%	(12.434,6)	14,60%

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el período de 1997-1999 se evidencia un aumento considerable en el déficit fiscal, llegando a un aumento para el año de 1999 de 55,41% en relación con la vigencia inmediatamente anterior. Este hecho se debe principalmente a un aumento exagerado en el nivel de gasto de dicha vigencia, puesto que su variación porcentual casi que duplica la variación porcentual del nivel de ingreso en relación con la vigencia inmediatamente anterior. Además, se evidencia que, si bien hubo un aumento significativo



en el nivel de ingresos para la vigencia de 1997, esto no se puede atribuir directamente a los ingresos percibidos como resultado de los procesos de privatización de las empresas públicas, puesto que, de acuerdo con los datos consignados en la Tabla 1, los recursos percibidos por este concepto ascendieron a 281,51 millones de dólares (321,2 miles de millones de pesos⁴), lo que representa el 2,12% del total de los ingresos generados durante la vigencia en cuestión. Este hecho, puesto en perspectiva, demuestra que estos procesos de privatización no representaron un impacto significativo en el panorama general de las finanzas públicas durante la vigencia en cuestión. Esta situación se torna constante en las dos siguientes vigencias presupuestales, ya que en el año 1998 los ingresos percibidos por procesos de privatización representaron el 9,5%⁵ del total de los ingresos en esa vigencia, y, para la vigencia 1999, los ingresos por procesos de privatización representaron el 0,003%⁶ del total de los ingresos públicos durante dicha vigencia.

En consecuencia, se evidencia que los recursos obtenidos como resultado de los procesos de privatización de las empresas públicas no tuvieron un impacto significativo en el logro de la meta del equilibrio fiscal de las finanzas públicas, en la medida en que no tuvieron una representación importante en el nivel de ingresos. Más aún, cuando se evidenció que los niveles de gasto público presentaron un aumento sostenido que superó la variación porcentual del nivel de ingresos en la mayoría de las vigencias

⁴ Calculados con el valor promedio del dólar para el año 1997 (\$1.141,08), de acuerdo con lo reportado por el Banco de la República en la *Serie histórica empalmada de datos promedio anual*. Recuperado de: http://obiebr.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&path=%2Fshared%2fSeries%20Estad%C3%ADsticas_T%2F1.%20Tasa%20de%20Cambio%20Peso%20Colombiano%2F1.3%20Cotizaci%C3%B3n%20hist%C3%B3rica%20del%20d%C3%B3lar%2020Disponible%20desde%20enero%20de%201950%2F1.3.2.TCM_Serie%20hist%C3%B3rica%20empalmada%20de%20datos%20promedio%20anual&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico

⁵ Calculado con un valor promedio del dólar de \$1.497,04. Ibid.

⁶ Calculado con un valor promedio del dólar de \$1.758,58. Ibid.

presupuestales (a excepción del año 2000 y 2001). Es evidente, entonces, que las políticas de privatización no han representado un alivio al déficit fiscal. Estos procesos deben ir acompañados de austeridad en el gasto, que conlleve a que la generación de estos ingresos adicionales represente una real reducción en los niveles de déficit fiscal y que genere efectos positivos en el balance general en el largo plazo.

De otra parte, entre las principales razones para adelantar procesos de privatización y/o capitalización de las empresas públicas se aludía a la necesidad de obtener recursos para el cubrimiento de los compromisos que en materia de deuda habían sido adquiridos por el gobierno y, también, para la financiación de programas sociales. En este escenario, resulta conveniente analizar el comportamiento de los montos destinados a estos rubros durante los últimos años del siglo pasado, principalmente en el período 1997-1999.

Tabla 3 Recursos destinados en el PGN a los rubros de inversión y servicio a la deuda 1996-2000. *Cifras en miles de millones de pesos

Año	Recursos destinados a servicio a la deuda	Variación	Recursos destinados a inversión	Variación	Aumento porcentual PGN
1996	5.271		6.592		
1997	7.446	41,26%	7.870	19,39%	22,76%
1998	11.321	52,04%	7.310	(8,12%)	22,85%
1999	13.829	22,15%	8.551	16,98%	23,36%
2000	16.547	19,65%	7.621	(10,88%)	8,51%

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras oficiales reportadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Estas cifras evidencian un aumento porcentual sostenido de los recursos del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, este aumento no es proporcional en los rubros de servicio a la deuda e inversión, toda vez que se observan aumentos significativos en los recursos destinados a cubrir los compromisos de servicio a la deuda, mientras que los recursos destinados a inversión (recursos mediante los cuales se cubre la financiación de programas sociales) presentan un alto grado de variabilidad, presentándose incluso dos reducciones significativas en los años 1998 y 2000. De lo anterior se deduce que los recursos destinados por el Presupuesto General de la Nación, incluyendo aquellos adquiridos como resultado de la privatización de empresas públicas, se utilizaron, en gran parte, como contingencia para atender los compromisos de deuda. Sin embargo, esta situación no generó un impacto significativo en la reducción del déficit fiscal. Es importante resaltar este hecho, en la medida en que los procesos de privatización y los recursos obtenidos con ocasión a estos se utilizaron principalmente como medida contingente para el cubrimiento de la deuda. Se cuestiona, entonces, el efecto que las privatizaciones puedan generar sobre la sostenibilidad de las finanzas estatales, ya que el gobierno se desprende de un activo del cual obtenía ingresos constantes, con el fin de obtener una mayor magnitud de recursos, que a su vez se utilizaron para el pago de la deuda y no se reinvirtieron en la ejecución de programas sociales, económicos o de infraestructura. Esto deja serias dudas acerca de la rentabilidad que se puede obtener de los recursos adquiridos mediante procesos de privatización.

Otra de las razones que explican el bajo impacto de los procesos de privatización en la reducción del déficit fiscal corresponde a los efectos que se generan por los ingresos recibidos como resultado de estas operaciones, recursos que generalmente se perciben tasados en dólares,

y que tienen repercusión directa en la dinámica cambiaria de la economía nacional. A continuación, se presentan datos de referencia de la dinámica cambiaria en el período de mayor auge en los procesos de privatización (1997-1999), en comparación con el período trianual inmediatamente anterior e inmediatamente posterior:

Tabla 4. Variación TRM en períodos trianuales 1994-2002
*Calculado con base en el promedio de tasa de cambio anual

Período	Valor inicial período	Valor final período	Variación
1994 - 1996	\$826,56	\$1.036,55	25,40%
1997 - 1999	\$1.141,08	\$1.758,58	54,11%
2000 - 2002	\$2.087,42	\$2.507,96	20,14%

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras reportadas por el Banco de la República - "Serie histórica empalmada de datos promedio anual"

Como se evidencia en la Tabla 4, el período en el que se presentó un mayor aumento de la tasa de cambio del dólar en relación con el peso colombiano fue el período comprendido entre 1997 y 1999, que se caracterizó por una abundante número de operaciones comerciales, mediante las cuales se realizaron procedimientos de compra y capitalización de las empresas públicas, hecho que, en cierta medida, se puede atribuir a la amplia entrada de capital externo (USD\$1.460 millones) en este período de tiempo. Este capital, si bien representó una importante fuente de financiamiento en el corto plazo, con la dinámica natural del mercado se reajustaron las tasas cambiarias a su nivel de paridad, y no tuvo una repercusión significativa en el equilibrio fiscal ni

en la deuda pública externa. Este fenómeno, conjugado con la crisis económica por la que atravesó el país durante finales de la década de 1990, generó el cambio tan drástico que se observa en la tasa de cambio frente al dólar.

Posicionamiento en el mercado tras procesos de privatización

Uno de los principales argumentos para desarrollar procesos de privatización de las empresas públicas se refiere a la capacidad de la gestión del sector privado para lograr el posicionamiento de las empresas en el mercado nacional y global, conjugado con un aumento en sus niveles de productividad y competitividad.



Seguidamente, se analizará el caso del sector de las telecomunicaciones, tomando como referencia a Telecom, la cual, antes del proceso de privatización, era la empresa más importante en este sector. Esta empresa fue liquidada en el año 2003, reemplazada por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y, posteriormente, adquirida por la multinacional Telefónica, que la operó bajo el nombre de Movistar.

A continuación, se muestran cifras relativas al posicionamiento en el mercado de las telecomunicaciones de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., en comparación con otras empresas públicas que compitieron en el mercado nacional:

Tabla 5. Participación en el mercado de Colombia Telecomunicaciones S.A. (Antigua Telecom) en comparación con empresas públicas del sector telecomunicaciones. Primer trimestre 2018

Servicio	Colombia Telecomunicaciones S.A.		ETB		UNE - EPM	
	Suscriptores	Porcentaje del mercado	Suscriptores	Porcentaje del mercado	Suscriptores	Porcentaje del mercado
Internet fijo	986.358	15,30%	654.486	10,16%	1.311.196	20,35%
Internet móvil	3.070.350	28,46%	222.665	2,06%	No reporta	N/A
Telefonía pública básica conmutada	1.259.167	18,11%	1.142.817	16,44%	1.520.926	21,87%

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Boletín Trimestral de las TIC – Primer Trimestre de 2018

Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. contaba con una participación significativa en el mercado del sector de telecomunicaciones. Sin embargo, en comparación con las empresas públicas que competían en el sector, únicamente tenía una ventaja significativa en el servicio de internet móvil (donde tenía una participación de mercado del 28,46%), mientras que en servicios como internet fijo y telefonía básica no se perciben grandes diferencias



en cuanto a su posición en el mercado. Incluso, se ve superada en más de tres puntos porcentuales por las empresas públicas. En consecuencia, se puede afirmar que los procesos de privatización no necesariamente condujeron a un posicionamiento de las empresas en el mercado nacional y/o global. Por el contrario, se evidencia que, desde la gestión pública, se pueden obtener resultados similares (e incluso superiores). Este hecho, además de asegurar recursos para el funcionamiento de las organizaciones, genera recursos excedentes constantes que son útiles para la financiación de programas sociales y proyectos de inversión del Estado.

El impacto de la privatización en la competitividad y la productividad

Uno de los principales argumentos, sino el más importante, para justificar la implementación de procesos de privatización en las empresas públicas obedece al postulado de que el sector privado permite, con un estilo gerencial diferente, la competitividad en el mercado, la generación de utilidades y la maximización de la producción en relación con los insumos. Esta situación contrastaría con la dirección y gerencia de las organizaciones del sector público que desempeñan actividades de tipo industrial y/o comercial. Se ha desarrollado la idea de que, en la mayoría de las ocasiones, el Estado opta por incentivar y/o subsidiar la producción de bienes y servicios que no son competitivos en el mercado, como una forma de cumplimiento de sus fines de carácter social, como la generación de empleo. Bajo este precepto, se entiende que el objetivo principal de las empresas públicas deviene en configurarse en una herramienta para el cumplimiento de los fines del Estado y el mejoramiento, o por lo menos el mantenimiento, de ciertas condiciones socioeconómicas en el país.

Sin embargo, cabe plantearse el cuestionamiento sobre la forma en la que se desarrollan estos postulados en el contexto colombiano y, de esta manera, determinar si en realidad un estilo gerencial de carácter privado puede impulsar a las empresas públicas en términos de competitividad y productividad. Se puede realizar una comparación que permita evidenciar los resultados que se obtuvieron bajo los lineamientos de la gestión estatal y los cambios que se presentaron con la asunción de la dirección de dichas compañías por parte de actores privados.



Para esto, se toma como referencia el trabajo realizado por Collazos & Ochoa (2005), quienes realizan un análisis de los cambios presentados en la gestión de veintitrés empresas públicas que fueron objeto de privatización durante el período comprendido entre el año 1990 y el año 2000. Este análisis se realizó con base en la comparación de una serie de indicadores financieros de estas empresas en los dos años anteriores y los dos años posteriores a la privatización de estas bajo el modelo de Wilcoxon⁷, para determinar si se presentaron cambios significativos con la implementación del estilo gerencial privado.

Se tomaron los datos recolectados por Collazos & Ochoa sobre nueve compañías pertenecientes al sector energético y de telecomunicaciones (Emcartagena, Isa, Empalmira, Emcartago, Corelca, Electrocosta, Electricaribe, Colgas, Surtigas) y se realizó la aplicación del modelo de Wilcoxon sobre indicadores específicos que atienden a la productividad y el nivel de crecimiento. Así, con base en esos resultados, se busca determinar si se presentaron cambios significativos⁸ que puedan ser

⁷ Prueba no paramétrica que permite comparar el rango medio de dos muestras relacionadas y a partir de este determinar si existen diferencias significativas entre ellas.

⁸ Se consideran cambios significativos cuando se presentan diferencias superiores a 0,05 (5%)

atribuidos a los efectos de los procesos de privatización. A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

Tabla 6. Significancia de los cambios en indicadores financieros después de la privatización

Componente	Indicador	Resultado
Nivel de Crecimiento	Utilidades operativas/Ventas netas	No <i>significante</i> <0.05
	Ventas Netas	<i>Significante</i> >0.05
Productividad y eficiencia	Ventas por empleado	No <i>significante</i> <0.05
	Utilidades netas por empleado	No <i>significante</i> <0.05
	Costo promedio por empleado	No <i>significante</i> <0.05
Apalancamiento	Nivel de endeudamiento	No <i>significante</i> <0.05
Utilidades	Utilidad operativa	No <i>significante</i> <0.05
	Utilidad neta	No <i>significante</i> <0.05

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recolectados por Collazos & Ochoa (2005, pp. 37-41)

Se observa que los procesos de privatización no generaron un impacto demostrable en la gestión y los resultados de las empresas que fueron objeto de ellos, puesto que, como se evidencia en las nueve empresas abordadas, únicamente se presentaron variaciones significativas en las ventas netas. Este hecho puede indicar que el enfoque adoptado con la entrada de un estilo gerencial privado estuvo orientado a la maximización

de los beneficios económicos derivados de la actividad de la organización. Empero, este enfoque no se ve respaldado con un mejoramiento en otros ámbitos de la gestión empresarial, principalmente en aspectos como el nivel de crecimiento, la productividad y eficiencia, el apalancamiento financiero y la generación de utilidades.

Con estos datos se podría rebatir uno de los argumentos principales para justificar la aplicación de procesos de privatización de las empresas públicas, en el marco de la implementación de los postulados provenientes de la corriente de la Nueva Gestión Pública –NGP–, dado que, en la medida en que no se logra evidenciar la capacidad del sector privado para realizar una mejor gestión de las empresas públicas y su consecuente carencia de resultados satisfactorios en términos productivos y financieros, se pierde uno de los principales sustentos teóricos de la corriente neoliberal y de los procesos de liberalización económica. Con esto se desvirtúa, de cierta forma, la capacidad del mercado y del sector privado de realizar una gestión más eficiente en relación con la gestión que tradicionalmente se ha realizado en el sector público-estatal.

Este hecho se podría atribuir principalmente al carácter del sector en el que se ubican las empresas tomadas como referencia, puesto que, en muchos de los casos, se encuentran en un mercado en el que están posicionadas como monopolio o, en su defecto, como integrantes de un oligopolio reducido en número, situación que no genera los incentivos suficientes para emprender las acciones correctivas y de mejora necesarias para impulsar el crecimiento de la compañía en términos de productividad y competitividad. Al no existir competencia alguna (o una competencia muy limitada), se genera un nivel de confianza peligroso en relación con el posicionamiento en el mercado de estas empresas, lo que

es indiferente al estilo gerencial, e independiente si es de corte privado o dictado como parte de la gestión estatal.

Impacto de la privatización en términos de servicio y calidad

Como parte del análisis de los procesos de privatización, resulta importante analizar la percepción que se tiene de las empresas privatizadas, principalmente en términos de calidad y servicio, dado que estos se consolidan como aspectos cruciales para la competitividad de las empresas, sus resultados y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

Para el análisis de este aspecto se tomarán como referencia estudios realizados sobre la percepción de calidad de una empresa pública del sector de servicios públicos (Distribuidora del Pacífico) que pasó por un proceso de *Endo privatización*⁹, que se materializó mediante la tercerización de sus servicios, y una empresa pública del sector de servicios públicos (Empresas Públicas de Neiva “Las Ceibas”) que realiza su operación desde la gestión pública. Estos estudios se realizaron con la utilización de la metodología y escala SERVPERF desarrollada por Cronin & Taylor (1992) y que permite identificar la calidad del servicio desde la percepción de los usuarios acerca de los componentes esenciales de la prestación de los servicios públicos.

El estudio de la Distribuidora del Pacífico fue realizado por Mena (2018) y analiza la percepción de calidad del servicio de energía eléctrica en el municipio de Quibdó. Como resultado del estudio se concluye que, después de aplicado el modelo, la calificación del servicio es de 2,01 en

⁹ Entendida como: “la sustitución de la administración pública, por la gerencia privada” (Páez Fontecha & Ramírez Caballero, 2017, pág. 8)

una escala de 0 a 5, y además de lo anterior, se concluye que el 73% de las personas encuestadas en el marco del desarrollo del estudio consideran que el servicio puede ser categorizado como regular o malo. Por otra parte, en cuanto a las Empresas Públicas de Neiva, es necesario destacar que el estudio fue realizado por Montaña & Ramírez (2002) y dentro de los resultados destaca la valoración de la calidad del servicio con una calificación de 3.0 en una escala de 0 a 5, donde los aspectos que presentan mayores inconvenientes están relacionados con la capacidad de respuesta y la empatía.



Con la observación de los datos presentados anteriormente, se puede afirmar que no existe mayor diferencia en términos de calidad y de satisfacción con la prestación del servicio por parte del usuario. Esto implica que, la mera implementación de procesos de privatización no deviene en un mejoramiento en la prestación del servicio o en la percepción de calidad y/o satisfacción que el usuario tiene del mismo. En el caso en referencia se evidencia un mayor nivel de satisfacción del servicio cuando este fue prestado por una organización de carácter netamente público, lo que demuestra que se puede hacer competitiva a una organización regida bajo el enfoque público, y que no necesariamente se debe acudir a una gerencia de carácter privado o a la implementación de estrategias propias del sector privado para lograr la prestación de servicios de calidad y el reconocimiento de las empresas públicas como competitivas en el marco del mercado nacional y global.

Conclusiones y recomendaciones

El propósito principal de los procesos de privatización es el de adquirir los recursos necesarios para la financiación del Estado, la reducción del déficit fiscal y la ejecución de programas de carácter social. Sin embargo, tal y

como se ha resaltado anteriormente, estos procesos no generan cambios significativos en relación con el propósito que persiguen.

En lo referente a la financiación del Estado, se evidencia que los procesos privatizadores no representaron un impacto significativo en el déficit fiscal, puesto que, en los años en los que se presentó un mayor número de procesos de privatización, no hubo un descenso significativo en el déficit fiscal; por el contrario, en una de estas vigencias presentó un aumento del 55%, lo que demuestra la poca eficacia de los procesos privatizadores en la reducción del déficit fiscal, a lo que se suma la poca relevancia de los recursos adquiridos mediante procesos privatizadores en relación con el Presupuesto General de la Nación, que alcanzó un máximo de 9,5% del PGN en 1998. Además de lo anterior, si bien los recursos adquiridos por privatizaciones han sido destinados a cubrir los compromisos de deuda, esto no ha generado un impacto significativo en el balance fiscal, puesto que, debido a la dinámica cambiaria y con la entrada de recursos extranjeros, se presentan fluctuaciones que conllevan a que se obtenga un nivel de paridad en el cual no se evidencian disminuciones significativas y permanentes en el tiempo en cuanto a la deuda externa del Estado.

Ahora bien, en cuanto a la prestación de servicios se evidencia que no hay cambios significativos tras la implementación de procesos de privatización y, en consecuencia, el nivel de calidad del servicio y de satisfacción de los usuarios en relación con los servicios recibidos se mantiene en un nivel constante, o en su defecto, tiende a la baja, demostrando así la inoperancia del sector privado en la prestación de servicios, principalmente en aquellos que se enmarcan dentro de un función social.

Por último, en cuanto a los cambios presentados en la gestión de las empresas tras los procesos de privatización se identifica que no se presentan cambios significativos en el desempeño de las mismas posteriormente a los procesos de privatización, puesto que, como se mencionó anteriormente, tras la entrada en funcionamiento de una gerencia de tipo privado no se presentaron cambios significativos en los resultados e indicadores financieros más relevantes en términos de nivel de crecimiento, productividad, apalancamiento y utilidades.



Del mismo modo, se observa la dificultad de posicionamiento de las empresas privatizadas en actividades que tradicionalmente se han desarrollado desde el sector público, como es el caso de Colombia Telecomunicaciones S.A. (Antigua Telecom). Esta empresa logró posicionarse en servicios nuevos como el de telefonía móvil, pero en los servicios tradicionales como telefonía básica conmutada e internet pierde un terreno importante en relación con las empresas públicas que compiten en el sector.

En síntesis, no se puede ver a los procesos de privatización como una salida eficiente para la financiación del Estado, puesto que, si bien ayudan a subsanar los compromisos de deuda en el corto plazo, no se constituyen como una herramienta de reducción del déficit fiscal ni para la financiación de programas sociales. En consecuencia, se debería propender por un fortalecimiento de la gestión pública con enfoque comercial, mediante la adopción de métodos y prácticas efectivas en el sector privado y en el sector público que permitan que, desde la misma gestión pública se

puedan posicionar y hacer competitivas a las empresas públicas, constituyéndose así en fuente constante de ingresos para el Estado y en activos relevantes que permitan fortalecer la gestión estatal y el cumplimiento de la función social y los fines del Estado.

Referencias bibliográficas

- Banco de la República. (25 de mayo de 2019). Banrep. Obtenido de http://obieebr.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&path=%2Fshared%2fSeries%20Estad%C3%ADsticas_T%2F1.%20Tasa%20de%20Cambio%20Peso%20Colombiano%2F1.3%20Cotizaci%C3%B3n%20hist%C3%B3rica%20del%20d%C3%B3lar%20-%20Disponible%20desde%20enero%20de%201950%2F1.3.2. Bogotá, Colombia.
- Brand, S. O. (2017). La privatización por hacer. *El Salvador Coyuntura Económica*, 3-6. San Salvador.
- Collazos, J. A., & Ochoa, H. (2005). Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas en Colombia. Cali: Banco de la República.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Art 2 y 60. Bogotá, Colombia.
- Cronin, J., & Taylor, S. (1992). SERVPERF versus SERVQUAL: Reconciling Performance-based and Perceptions - Minus - Expectations Measurement of Service Quality. *Journal of Marketing*, 125-131.
- Ley 226. (1995). Bogotá, Colombia.
- Ley 489. (1998). Bogotá, Colombia.
- Martínez Álvarez, J. J. (2016). Impacto de las reformas económicas neoliberales en Colombia desde 1990. In *Vestigium Ire*, 78-91. Bogotá, Colombia.
- Matías Camargo, S. R. (2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Mena, A. (2018). Análisis del impacto del proceso de tercerización en la percepción de calidad del servicio público domiciliario de energía eléctrica en el municipio de Quibdó. *Revista CES Derecho*, 34-58.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (22 de mayo de 2019). Minhacienda. Obtenido de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/HistoricoPresupuesto;jsessionid=VZ8bhahZYgT7DwTfcBakwMWWLsRmj5i3kh5de49mAu2P9pP_kMHY!1917821580?_adf.ctrl-state=fhf1toje8_4&_afLoop=10785 Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (Julio de 2018). Boletín trimestral de las TIC: Cifras primer trimestre de 2018. Bogotá D.C., Colombia.

- Montaña Rodríguez, J., & Ramírez Plazas, H. (2002). Evaluación de la calidad de los servicios públicos domiciliarios. *Revista Colombiana de Marketing*. Bogotá, Colombia.
- Muñoz, O. (1996). *Hacia el Estado regulador*. Cieplan.
- Páez Fontecha, L., & Ramírez Caballero, Á. P. (2017). *Paradigmas de la privatización en empresas públicas del sector energético en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Pradilla Cobos, E. (2015). Las políticas neoliberales y la cuestión territorial. *Sociológica México*, 1-19.
- Prieto, D. M., & Perdigón, C. C. (2010). Impacto fiscal de las privatizaciones en Colombia en el período 1990-2008. Bogotá D.C.: Universidad de la Salle.
- Silva-Colmenares, J. (1993). *Descentralización y modernización del Estado*. Santafé de Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Escocia.
- Tobón Sanín, G. (1994). Las privatizaciones en la economía colombiana. 77-87. Medellín, Colombia.
- Torres, A. (2011). La crisis colombiana de finales del siglo XX: ¿Un choque real o financiero? *Perfil de Coyuntura Económica*, 79-96. Bogotá, Colombia.
- Walter, J. (1998). Privatizaciones y relaciones laborales en la telefonía latinoamericana. *Revista Latinoamericana de estudios del trabajo*, 89-106.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform in Latin American Adjustment: How much has happened? Washington: Institute of International Economics.



LA PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA: ENTRE LAS RACIONALIDADES DE MERCADO Y SOCIAL

José Steven Triana Gutiérrez



¹⁰Estudiante de séptimo semestre de administración pública de la Escuela Superior de Administración Pública
– ESAP

Resumen

A partir de la evolución de la planificación pública, se puede evidenciar el desarrollo de múltiples enfoques y modalidades de aplicación, tales como las formas imperativa e indicativa. Sin embargo, también cabe destacar la influencia de las racionalidades de mercado y social en la práctica de la planificación, tema objeto del presente artículo. Por lo tanto, se tiene como objetivo el analizar estos tipos de racionalidades sobre la práctica de la planificación pública, observando el desarrollo de estas en un contexto marcado por la economía de la información, y, con ella, de su figura más representativa: la Tecnópolis. A partir de este análisis, más las conclusiones correspondientes, se plantea que surge el problema meta teórico como la principal función de la práctica de la planificación, la cual, ante el influjo de la economía de la información, ve permeado su accionar por la racionalidad de mercado. De esta forma, la sociedad y el Estado se benefician de los desarrollos tecnológicos e innovadores creados en la Tecnópolis.



Palabras clave: Planificación, Racionalidad de mercado, Racionalidad social, Economía de la información, Tecnópolis.

Abstract

From the evolution of the practice of public planning, the development of multiple approaches and modalities of application can be evidenced, such as the imperative and indicative forms. However, it is also worth noting the influence of market and social rationalities in the practice of planning, the subject of this article. Therefore, the objective is to analyze these types of rationalities on the practice of public planning, observing the

development of them in a context marked by the information economy, and, with it, of its most representative figure: the Technopolis. From this analysis, and the corresponding conclusions, it is suggested that the metatheoretical problem arises as the main function of the practice of planning, which, faced with the influence of the information economy, sees its action permeated by the rationality of market. In this way, society and the State benefit from the technological and innovative developments created in the Technopolis.



Key words: Planning, Market rationality, Social rationality, Information economy, Technopolis.

Introducción

Actualmente existen varias definiciones de planificación, sumado con el origen de esta y su aplicabilidad en la sociedad. Algunos autores mantienen que las primeras prácticas de la planificación empezaron a inicios del siglo XX. Sin embargo, hay que develar la práctica cotidiana de la planificación, más que aquella práctica institucionalizada, implementada en organizaciones del ámbito público o privado.

La planificación, como parte del pensamiento racional que distingue a cualquier ser humano, acompaña al hombre desde su etapa como ser primitivo, donde se hacía necesaria la capacidad de prever la acción y la organización de los seres humanos, de acuerdo con un objetivo. El pensamiento racional que acompañó a aquel ser le permitió identificar las situaciones adecuadas para su supervivencia. La práctica de la planificación ha evolucionado, de modo que, mientras el hombre actual, frente a errores cometidos en dicha práctica, a lo sumo pierde su trabajo

o uno que otro beneficio, el hombre primitivo podía perder la vida ante cualquier error (Álvarez, 2002).

Lo importante es destacar que la práctica de la planificación no es contemporánea, correspondiente a los inicios del siglo XX. Quizá lo perteneciente a este periodo de tiempo es la práctica llevada a cabo bajo diferentes concepciones de la racionalidad, tales como un tipo de planificación influenciada por la racionalidad del mercado o la racionalidad social, y la relación entre estos tipos de racionalidad y la planificación con el Estado. Las racionalidades de mercado y social, determinantes en el desarrollo de posturas en el ejercicio de la planificación nos llevan a la pregunta sobre ¿cuál es la función principal de la planificación del Estado en un contexto de cambios inherentes al siglo XXI?

Ante esta nueva realidad y la concepción de la planificación en función de cada tipo de racionalidad, surge el problema meta teórico como la principal función de la planificación, que responde a los cambios ocurridos en la sociedad, la economía y la política. Estos cambios, originados a mediados del siglo XIX, en los inicios del siglo XXI configuran una nueva serie de desafíos para el Estado, quien debe aprovechar la función meta teórica de la planificación para enfrentarlos de acuerdo con su doble función de apoyar al capitalismo y, al mismo tiempo, evitar que este sistema económico perjudique la vida en común. Conseguir que el conocimiento técnico en la planificación sea efectivo para inspirar e implementar acciones públicas es la principal tarea.

Pese a lo anterior, la práctica de la planificación, independiente de los tipos de racionalidad existentes y de su aplicación en países capitalistas o socialistas, de donde se derivan los modos de aplicación imperativa o indicativa, se encuentra inmersa en la economía de la información, con el posterior desarrollo de la Tecnópolis. Esta práctica, que tiene el desafío

de responder a los retos planteados en los ámbitos económico, político y social, queda condicionada a la racionalidad de mercado ante la economía de la información, puesto que se beneficia de los desarrollos tecnológicos que la Tecnópolis crea.

De acuerdo con este planteamiento, en el presente artículo se analiza el desarrollo de la planificación a la luz del desarrollo de la economía de la información, la cual debe pugnar por incentivar los intereses de la racionalidad del mercado, al tiempo que debe evitar que dichos intereses perjudiquen la vida en común y se generen externalidades negativas hacia la población. Además, la práctica de la planificación pública debe propender por resolver el problema meta teórico, de forma que el conocimiento producido por los planificadores sea aplicado a los diferentes ámbitos de la realidad.

Para ello, en primer lugar, se analizarán los planteamientos de las racionalidades de mercado y social, mostrando su aplicación, tanto de naturaleza imperativa como indicativa. En segundo lugar, se mencionarán los cambios ocurridos en los ámbitos económico, político y social, resaltando los desafíos que producen en la práctica de la planificación, para luego analizar la doble función que le compete al Estado, de acuerdo con las racionalidades de mercado y social. En tercer lugar, se analizará la economía de la información y el posterior desarrollo de la Tecnópolis, para después observar la “sumisión” de la práctica de la planificación pública ante la racionalidad de mercado, debido al uso de los inventos e innovaciones creadas en la Tecnópolis por parte del Estado y sus organizaciones.

La racionalidad en la planificación pública

De acuerdo con la racionalidad, tomada como el origen de los procesos de planificación, se tiene en cuenta la distinción entre la racionalidad de tipo social y de mercado. Esta racionalidad relaciona medios y fines, ya sea en el mercado o en la sociedad (Friedman, 1991).

La racionalidad de mercado, de acuerdo con Friedman, busca el propio interés por parte de los individuos y las empresas. Según este tipo de racionalidad, el individuo es anterior a la sociedad, por lo que se encuentra fundamento en el individualismo posesivo. Sin embargo, ante las desigualdades generadas por el mercado y la búsqueda constante del interés particular, surgió otro tipo de racionalidad: la racionalidad social (Friedman, 1991).

La racionalidad social, por su parte, defiende la concepción de los grupos sociales anteriores al individuo, de forma que los intereses colectivos tienen predominio sobre los particulares. Este tipo de racionalidad, y su posterior aplicación en la planificación, dio origen a un tipo de práctica de la planificación de tipo central. Este tipo de planificación es conocida también como imperativa, debido a la predominancia de las normas, sometiendo la voluntad de los individuos (Gordillo, 1967). La planificación centralizada fue acogida por las U.R.S.S. luego del influjo de la revolución rusa. Ello explica en parte la reticencia de los países de occidente, influidos bajo la racionalidad del mercado, a llevar a cabo procesos de planificación. Sin embargo, como lo plantea Friedman, incluso en países como Estados Unidos, donde existe una fiel concepción de la racionalidad individual, se lleva a cabo la planificación en todos los niveles territoriales (Friedman, 1991).

Teniendo en cuenta los tipos de racionalidad expuestos, se abordarán los cambios económicos, sociales y políticos que desafían el accionar del

Estado y la planificación. Como sostiene Friedman, desde el origen de la planificación a mediados del siglo XIX, una serie de cambios hicieron posible que la práctica de la planificación tuviera énfasis en la razón técnica y la racionalidad social. Dentro de dichos cambios están la aparición de la economía como un sistema de mercados interrelacionados, el desarrollo y aceptación de una ciencia de la sociedad y la consolidación de la revolución industrial (Friedman, 1991). Además de los mencionados, y como parte de la nueva realidad que enfrenta el Estado y sus inherentes desafíos, es necesario resaltar los cambios que se generaron a comienzos del siglo XXI.

En el ámbito económico, han sido relevantes la globalización, los cambios en el modelo de producción y la desaparición del modelo estable de empleo. En el ámbito social, son importantes la transformación de las instituciones sociales (familia y estructura demográfica) y el papel que cumplen la información y el conocimiento. Finalmente, en el ámbito político, es importante destacar la crisis del Estado de bienestar, los nuevos espacios de distribución de poder entre diversos actores y las exigencias de la ciudadanía en la gestión de los presupuestos públicos (Osoro, 2017).

De acuerdo con los anteriores cambios y los desafíos que ellos traen a la planificación pública, se revisará la doble función que le compete al Estado, buscando la conciliación de intereses derivados de la racionalidad social y del mercado. Si bien se tiene clara la distinción entre cada tipo de racionalidad y los intereses que cada una persigue, al Estado le compete la doble función de apoyar y fomentar los intereses del capital, al tiempo que impedir que éstos perjudiquen los fundamentos de la vida en común. Esto configura lo que Friedman denomina la tercera posición, donde “se daría rienda suelta a la racionalidad del mercado, pero solo dentro de los

límites legales diseñados para defender el interés colectivo” (Friedman, 1991, p 46). De esta forma, el Estado interviene a través de instrumentos de planificación de redistribución de ingresos. Pese a esta postura, existen conflictos entre los intereses del mercado y el Estado, librando batallas entre lo público y lo privado.

Así pues, se llega al problema meta teórico, que como asume Friedman, busca “conseguir que el conocimiento técnico en la planificación sea efectivo para inspirar acciones públicas” (Friedman, 1991, p. 61). De esta forma, a través de las teorías a las que acudan los planificadores para inspirar su trabajo, debe existir conexión entre el conocimiento de cada planificador en su área de dominio y la acción del Estado, para que se materialice en políticas públicas, planes, programas y proyectos. De esta forma, “si no se soluciona (el problema meta teórico) los planificadores acabarán hablando solo entre ellos, y finalmente, serán irrelevantes” (Friedman, 1991, p. 61).

Así pues, como respuesta a los desafíos inherentes a los cambios del siglo XXI, el Estado debe estar en la capacidad de establecer mecanismos que permitan que los planificadores a su servicio, expertos en diferentes áreas, desarrollen conocimientos (know-how) de forma que permitan la construcción de acciones dirigidas a enfrentar los retos de la sociedad, la economía y la política, al tiempo que, conciliando los intereses de las racionalidades social y de mercado, logre desarrollar su función sin privilegiar ningunos de estos.

Esta forma de conciliación puede generar un nuevo tipo de Estado social, que genere espacios idóneos para la materialización de los intereses de la racionalidad de mercado (especialmente sociedades capitalistas), y proteja a la sociedad que lo constituyó. Este Estado social, lejos de aplicar un tipo puro de planificación imperativa, lleva a cabo este tipo planificación sólo en el sector estatal e indicativa en la sociedad, a través de procesos participativos. Al aplicarlos de forma indicativa, hace uso de elementos como la “disuasión” y la “persuasión”, a fin de desalentar la imposición de los intereses del mercado en la sociedad, y de alentar a los miembros de ésta a acogerse a las prescriptivas de cada plan (Gordillo, 1967).



Al actuar de dicha forma, resolviendo el problema meta teórico y convirtiéndolo en la principal función de la planificación del Estado, capaz de responder a los desafíos inherentes a los cambios del siglo XXI, el Estado conserva y adquiere mayores niveles de legitimidad.

Sin embargo, pese la evolución hacia un Estado de tipo social, conciliador de los intereses de las racionalidades de mercado y social, surge la pregunta sobre la forma en que opera la práctica de la planificación pública en la Tecnópolis. La respuesta a este interrogante puede cambiar el rol del Estado de tipo social, ya que, como a continuación se verá, la práctica de la planificación pública está condicionada al funcionamiento de la economía de la información, la cual tiene su máxima expresión en

la Tecnópolis. De esta forma, impera la racionalidad de mercado sobre la planificación pública, dado que al Estado le compete, en este contexto, incentivar el conocimiento y las innovaciones producidas en la Tecnópolis, manteniendo la relación conocimiento-industria. Además, con el mantenimiento de esta relación, se fortalece la división del trabajo entre los países centrales y periféricos, que determina la política del Estado.

La economía de la información y la Tecnópolis



Como soporte de la anterior afirmación, se procede a contextualizar el desarrollo de la economía de la información y con ello, de la Tecnópolis.

En un primer momento, los procesos de planificación en el territorio giraban en torno a sus recursos. Ya sea que se trate de recursos naturales como el agua, los frutos, los suelos, inclusive los derivados del subsuelo (petróleo, gas, minerales), la planificación, y la consolidación de asentamientos humanos estaban en función de dichos recursos.

De acuerdo con los procesos administrativos llevados a cabo en el territorio y el aprovechamiento de los recursos, la planificación estaba orientada a las obras públicas, es decir, infraestructura básica relevante en el uso, aprovechamiento y transporte de los recursos. De esta forma, a partir de los beneficios otorgados por el territorio, además de factores estratégicos del mismo, como son la posición geográfica, el acceso, las fuentes fluviales y marítimas, la cercanía con fronteras entre otras, se consolidaron grandes ciudades. Tal es el caso de Cartagena, Bogotá y Buenaventura entre otras.

Sin embargo, a mediados del siglo XX surgió un nuevo tipo de economía que modificó estos procesos: la economía de la información. En este nuevo tipo de economía, los recursos del territorio pasaron a un segundo

plano. No generaron la importancia que antes tenían para la consolidación de los asentamientos humanos.

Los nuevos determinantes del desarrollo de la economía de la información, y, por lo tanto, del uso del territorio y el posterior desarrollo de procesos de planificación, provinieron del conocimiento y la información, resultando las tecnologías de la información decisivas para los procesos y la forma de este nuevo tipo de economía (Castells & Hall, 2001). De esta forma, las universidades y los centros de investigación cobraron gran importancia en el proceso de configuración del territorio a partir de la Tecnópolis.

Teniendo en cuenta la evolución de la Tecnópolis, se puede evidenciar la forma en que opera la racionalidad del mercado. En un contexto marcado por la constante competencia y la producción de conocimiento tecnológico, la planificación pública queda condicionada a la lógica de la racionalidad del mercado.

De acuerdo con Castells y Hall, el Estado, en función de este tipo de economía, si bien opera como cliente-proveedor, como coordinador estratégico o en ocasiones como una mezcla de las dos, obtiene beneficios y juega un importante rol de financiador de proyectos (Castells & Hall, 2001). Este proceso, marcado por un estilo de racionalidad de mercado sin barreras, lleva a que el Estado busque la consolidación de la relación conocimiento-industria, de forma que se fortalezca la división del trabajo entre los países centrales y periféricos.

De acuerdo con lo planteado por Castells y Hall (2001), la Tecnópolis generalmente es planificada. Si bien puede ser concebida bajo un enfoque privado, e incluso un estilo de cooperación entre el sector público o privado, la función principal que le compete es la de generar los

materiales básicos de la economía de la información, convirtiéndose en las minas y fundiciones de la era de la información.

La Tecnópolis hace manifiestas las transformaciones en las ciudades y las regiones, de acuerdo con tres procesos históricos: la revolución tecnológica basada en las tecnologías de la información, la formación de una economía global y la aparición de una nueva forma de producción y gestión económica, denominada informacional. De esta forma, la Tecnópolis configura un intento deliberado de planificación y promoción, dentro de un área concentrada, de una producción relacionada con la industria y tecnológicamente innovadora (Castells & Hall, 2001).

Así, la Tecnópolis pasa a configurar lo que Castells y Hall (2001), describen como “formas específicas de concentración territorial de innovación tecnológica con un potencial para generar una sinergia científica y una productividad económica” (p. 31).

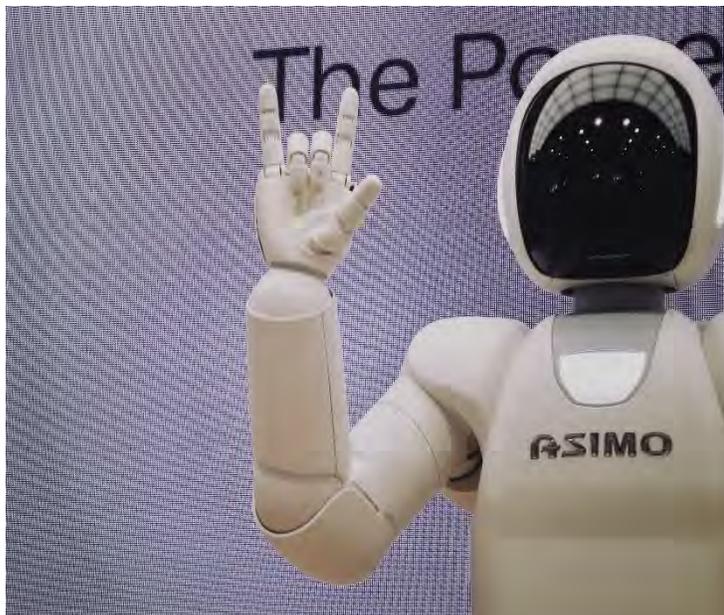
El ejemplo más relevante del modelo de la Tecnópolis es Silicon Valley, denominado como el núcleo industrial de la revolución de las tecnologías de la información. Es relevante, al análisis de la historia de Silicon Valley, destacar el papel de las universidades y la investigación en la consolidación de este tipo de organización basada en la innovación, ya que tienen un rol decisivo en su desarrollo. De hecho, cumplen tres papeles destacados: generadores de conocimiento, tanto básico como aplicado, formadores de mano de obra, necesaria en cantidad y calidad, y, apoyando los procesos de investigación a través de la conformación de empresas (Castells & Hall, 2001).

De acuerdo con los autores:

“el Estado interviene constantemente en el desarrollo tecnológico, en diversas formas y con diferentes grados de éxito. Los modelos

abarcan toda una gama que va desde la economía planificada de la Unión Soviética hasta los muchos y variados casos en los que un Estado capitalista entra en relación con las corporaciones privadas” (Castells & Hall, 2001, p. 320).

Teniendo en cuenta el análisis del desarrollo de la economía de la información y de la Tecnópolis, se puede observar un vacío en los procesos de planificación pública. Si bien el Estado influye en la formación y consolidación de espacios destinados a la formación de conocimientos e innovaciones, su actuar, y más específicamente la forma de planificar el territorio y el aprovechamiento de los recursos, queda supeditado a la racionalidad de mercado. De esta manera, el Estado, más que planificar en torno a la conciliación de los intereses de la racionalidad de mercado y social, se beneficia de los desarrollos tecnológicos e investigativos de la Tecnópolis, de forma que fomenta la investigación y el desarrollo. Ejemplo de lo anterior es la financiación de las tecnologías



innovadoras por parte del Departamento de Defensa de Estados Unidos y la NASA, desarrolladas en Silicon Valley a finales de las décadas de 1950 y 1960. De esta forma, en palabras de Castells y Hall (2001):

“la demanda militar y aeroespacial suministraron los primeros mercados a gran escala para la joven microelectrónica concentrada en Silicon Valley, y facilitaron el capital necesario para las

inversiones de alto riesgo, al tiempo que hacían posible la difusión de los adelantos tecnológicos entre las empresas” (p. 43).

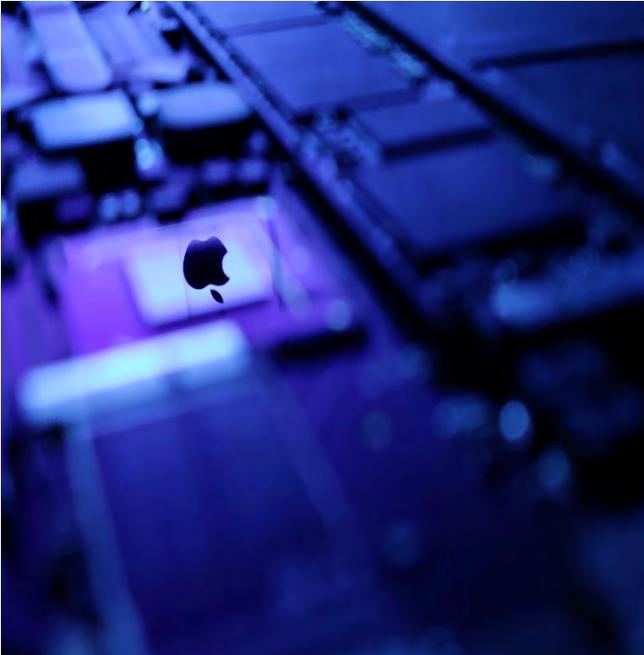
Así que, en definitiva, ante los beneficios de las Tecnópolis, el Estado se limita a beneficiarse de las tecnologías producidas, desarrollando una función de promoción y financiación en un contexto de racionalidad del mercado sin barreras.

Si la Tecnópolis está orientada al desarrollo de información y conocimiento tecnológico, resulta de gran importancia conectar los conocimientos producidos a la industria. Este es el proceso que ha llevado a cabo Silicon Valley desde sus inicios, a través de la Universidad de Stanford. De esta forma, se sostiene que existe una relación conocimiento-industria, de la cual tanto el Estado como las industrias se benefician.

Esta relación conocimiento-industria consolida la división del trabajo entre países centrales y periféricos. De acuerdo con Castells y Hall (2001), el sistema de producción y gestión económica basada en el informacionalismo “está caracterizada por el hecho de que la productividad y la competitividad se basan de forma creciente en la generación de nuevos conocimientos y en el acceso al procesamiento de la información adecuada” (p. 22). De esta forma, los países que hacen un adecuado uso de los conocimientos tecnológicos y la información pueden llevar a cabo procesos industriales de gran envergadura que promuevan el desarrollo y la senda de crecimiento económico, generando los inputs del proceso productivo.

Este proceso no solo se desarrolla en el contexto de una economía global, como la actual; también en Silicon Valley se lleva a cabo. Trasladando la función de fabricación de ordenadores, videos, equipos, procesadores de texto y demás maquinarias, el personal calificado de Silicon Valley

únicamente está encargado de la producción de conocimiento, sustentando la base de la Tecnópolis.



Así pues, a medida que los países hagan uso de la información y conocimientos generados en la Tecnópolis, consolidarán las industrias tecnológicamente avanzadas, representando motores de crecimiento. Esta forma de competencia en la Tecnópolis genera nuevos inputs que son demandados por otros países, de forma que se consolida una

ventaja definitiva en el marco de una economía global. De esta forma, de acuerdo con Castells y Hall (2001),

“la base tecnológica de los países (...) se vuelve decisiva para el crecimiento, ya que, en última instancia, el déficit en la balanza comercial entre los productores con alto valor añadido y alta tecnología y los productores con bajo valor añadido y baja tecnología crea un desequilibrio insostenible” (p. 25).

En definitiva, bajo la consolidación de un mercado global, donde el informacionalismo se erige como el tipo innovador en la economía actual, estructurado bajo un modelo de producción de conocimiento e información tecnológica, desarrollados en la Tecnópolis, se acentúa el proceso de división del trabajo, de acuerdo con la producción de conocimiento, desarrollado por países centrales, y el ensamblaje de dicho conocimiento en maquinarias, como es el caso de los países periféricos.

Ante este proceso, la acción del Estado y la realización de la práctica de la planificación pública queda condicionada al modelo de racionalidad de mercado desarrollado en las Tecnópolis. Principalmente, el Estado promueve y financia los proyectos de generación de conocimiento, beneficiándose de ellos, por lo que permite la operación libre de la racionalidad del mercado.

Conclusiones

Si bien la función del Estado está orientada a la resolución del problema meta teórico y la conciliación de los intereses de la racionalidad de mercado y social, la práctica de la planificación pública ejercida por este no debe ser ajena al contexto de la economía de la información. Por el contrario, debe tener en cuenta los avances tecnológicos desarrollados por ésta, los cuales son producidos, principalmente en espacios como la Tecnópolis. Si bien su accionar estará supeditado a las lógicas del mercado, se beneficia de los adelantos tecnológicos y las innovaciones, sin olvidar que una de sus funciones está orientada al fomento de la tecnología y la innovación, aumentando los niveles de crecimiento y desarrollo económico del país.



Referencias bibliográficas

Álvarez, I. (2001). Fundamentos de la teoría de la planificación. En Planificación y desarrollo de proyectos sociales y educativos. Editorial Limusa, 2002.

Castells, M. & Hall, P. (2001). Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Alianza Editorial.

Friedman, J. (2001). El campo de la teoría de la planificación. En Planificación en el ámbito público: del conocimiento a la acción. Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

Gordillo, A. (1967). Tipos jurídicos de planificación. En Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Recuperado de http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo20.pdf

Osoro, A. (2017). La innovación de la administración pública en el siglo XXI. Recuperado de <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/13/papers/1899.pdf>





**ABUSO SEXUAL INFANTIL:
SEGUIMIENTO A LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA
POLÍTICA PÚBLICA DE
INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN
LA LOCALIDAD DE KENNEDY,
BOGOTÁ D.C.**

Lina Marcela Henao Villegas

Omaira Liliana Rodríguez Baquero



¹¹Lina Marcela Henao Villegas y Omaira Liliana Rodríguez Baquero. Monografía de grado para optar el título de Administradoras Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública, noviembre de 2018. Correos: lina.henao384@esap.gov.co, omaira.rodriguez309@esap.gov.co

Introducción

El abuso sexual infantil es una de las formas más devastadoras de violencia, que afecta el desarrollo físico, emocional y psicosocial de los niños, niñas y adolescentes. Este tipo de violencia ha estado presente a través de la historia, lo que ha despertado la preocupación global y la adopción de medidas por parte de diferentes tipos de organizaciones. En 1989, con la Convención de los Derechos de los Niños, se reconoció a los niños como sujetos de derechos y los países que lo suscribieron iniciaron el proceso de su implementación.

En Colombia, el abuso sexual infantil es una problemática pública que cobra fuerza de acuerdo con las condiciones de vida y a las costumbres que se presentan en las familias y que permiten que se vulneren los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La presente investigación buscó identificar las causas que han generado el abuso sexual infantil en la localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá durante el periodo 2011 – 2018, por medio del seguimiento a la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia y a través del análisis documental a monografías realizadas en diferentes universidades de la capital entre 2015 y 2018. También se realizó una revisión a la normatividad internacional, nacional y distrital frente a los derechos humanos con enfoque en los derechos de los niños niñas y adolescentes, NNA, implementadas desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, hasta la actualidad.

En el desarrollo de la investigación se realizó una descripción de la política de infancia y adolescencia, de la geografía institucional, de las acciones llevadas a cabo en su implementación en la categoría de derechos y de sus resultados, desde los informes de seguimiento.

En el cierre, se realizó una descripción de dos casos exitosos de política pública de infancia y adolescencia en el mundo: Cantabria, en España, y Suecia, que han permitido controlar de manera contundente este flagelo. Se hizo relevante su inclusión para apreciar las medidas asumidas por estos gobiernos y su forma de implementación dentro de la sociedad. Luego de presentar las medidas implementadas por el comité CODIA y los casos de Cantabria y Suecia, se plantearon unas consideraciones y recomendaciones específicas al enfoque que podrían tomar las políticas públicas en cuanto a la mitigación del abuso sexual infantil en la ciudad de Bogotá.

El problema del abuso sexual infantil

Para 2017, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- reportó la atención a 11.290 niños por casos de abuso sexual. El índice más alto lo reportó la ciudad de Bogotá con 2.199 casos, seguido por Valle del Cauca con 1.117 casos y Cundinamarca con 830 casos. De acuerdo con datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional, -SIEDCO-, el 47% de los abusos se presentó en los hogares de los NNA. Según el IMLCF, diariamente, 48 niños de edades de entre 0 y 17 años son atendidos por denuncias de agresiones sexuales.

Según los datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante los años 2013 a 2017 se realizaron 1.005 exámenes médicos legales por presunto delito sexual a menores de dieciocho años en la localidad de Kennedy, como puede verse a continuación.

Exámenes medicolegales por presunto delito sexual en Bogotá D.C practicados a menores de 18 años por Localidad. Años 2013 a agosto de 2018



AÑO	Antoniomarín	Barríos Unidos	Bosca	Chapinero	Ciudad Bolívar	Engativá	Fontibón	Kennedy	La Candelaria	Mártires	Puente Aranda	Rafael Uribe Uribe	San Cristóbal	Santafé	Suba	Teusaquillo	Tunjuelito	Usaquén	Usme
2013	10	24	130	10	112	92	28	103	9	20	20	55	69	13	112	11	26	42	60
2014	50	66	401	53	441	246	113	501	21	79	110	211	211	55	373	33	102	134	258
2015	31	46	362	23	373	202	90	587	18	64	72	189	247	52	346	17	102	114	229
2016	27	111	395	27	302	196	98	439	12	67	53	136	257	56	265	16	88	95	185
2017	25	90	374	121	330	246	73	469	6	85	53	144	334	52	291	13	58	89	202
2018*	26	26	163	18	197	131	52	225	53	72	53	130	172	35	124	19	58	44	112
Total	169	363	1.825	252	1.755	1.113	454	2.324	119	387	361	865	1.290	263	1.511	109	434	518	1.046

Fuente: Elaboración Propia tomada de información proporcionada por INMLCF

En el año 2013 se registraron 103 casos, que aumentaron en 386% para 2014 (501 casos). También se percibe un aumento del 17% para el año 2015, con 587 casos. En 2016 hubo una reducción de 148 casos (-25%) con 439 casos. Sin embargo, en 2017 los casos aumentaron 7% con 469 casos, 30 más que en 2016. En 2018, con corte al mes de agosto, se presentaron 225 casos.

Marco conceptual

El estudio del abuso sexual infantil se ha enmarcado en un punto de vista analítico, en el que diversos autores han tratado de dar razón de esta problemática, desde perspectivas sociológicas, psicológicas y judiciales, para así intentar explicar los diversos factores que inciden en los hechos de abusos sexuales contra los menores. Para el desarrollo de esta investigación se hizo necesario aclarar los conceptos de menores de edad, abuso sexual y política pública.

Menores de edad. Ravetllat Ballesté (2015) plantea que:

La edad de una persona, entendida como el período de tiempo transcurrido desde el nacimiento hasta el instante en que se la considere, es una causa de carácter general y universal, a la que se hallan sujetas todas las personas. Esta variable, junto con el desarrollo físico e intelectual de las mismas, se reputa como uno de los elementos determinantes de la capacidad de obrar de los individuos, entendida ésta como la facultas agendi, en virtud de la cual el sujeto tiene poder para concluir actos válidos y eficaces en la esfera del Derecho (p. 130).

Por su parte, Villanueva Turnes (2017) analiza el artículo 12 de la constitución española: “la Constitución Española de 1978 ha provocado que, al indicar un momento determinado en el que se alcanza la mayoría de edad, se haya entendido, sensu contrario, que, por debajo de la edad constitucionalmente establecida, la persona es menor de edad” (s.d.). A la hora de redactar sus constituciones, los gobiernos de cada país establecen quién es menor de edad y mayor de edad para asignarles derechos y deberes dentro de cada una de estas etapas.

Las Naciones Unidas, mediante la Convención de los Derechos de los Niños de 1989, en el artículo 1, definen niño como “todo ser humano menor de 18 años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (UNICEF, 1989). Esta es la convención que muchos países del mundo han tomado como referentes para la realización de sus políticas públicas de infancia y adolescencia.

La Ley de Infancia y Adolescencia de 2006, en el artículo 3 define como “sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Se entiende por niño o niña las personas entre 0 y los 12 años, y por adolescentes las personas entre los 12 y 18 años de edad” (ICBF, 2006). Esta clasificación se establece en concordancia con lo establecido en la

Constitución Política de Colombia, donde los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos.

La Constitución Política Colombiana de 1991, en sus artículos 44 y 45, define los principales derechos fundamentales y la protección que se les debe dar a los niños y los adolescentes dentro del Estado Colombiano¹², entre los que se cuenta la protección contra el abuso sexual.

Abuso sexual. El abuso sexual infantil se encuentra enmarcado dentro de los cuatro tipos de maltrato infantil señalados por la Organización Mundial de la Salud en 1999. Estos son: abusos físicos, abusos sexuales, abusos emocionales y psicológicos y desatención. La OMS, en su informe mundial de violencia y salud de 2002, planteó que:

La violencia sexual repercute hondamente en la salud física y mental de las víctimas. Al igual que las lesiones, se asocia a un mayor riesgo de diversos problemas sexuales y reproductivos con consecuencias que se manifiestan tanto de inmediato como muchos años después de la agresión. (p. 21).

Aunado a estas consecuencias, la salud mental de los niños abusados se ve profundamente afectada y, por tanto, se convierte en un tema de salud pública que requiere de tratamiento inmediato con el objetivo de cortar la cadena de abusos y ayudar al menor de edad a superar los traumas que este tipo de abusos deja. A esto se suma la falta de conocimiento del menor en temas sexuales, como lo expresa la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2016), según la cual el abuso sexual es “una acción en la cual se involucra a un menor en una actividad sexual que él o ella no comprende completamente, para la que no tiene capacidad de libre consentimiento o su desarrollo evolutivo (biológico, psicológico y social) no está preparado, o también, que viola las normas o preceptos sociales. (Mesa y Nieves, 2016, p. 16).

El abuso sexual ocurre cuando un niño es utilizado para la estimulación sexual de su agresor (un adulto conocido o desconocido, un pariente u otro NNA) o la gratificación de un observador. Implica toda interacción sexual en la que el consentimiento no existe o no puede ser dado, independientemente de si el niño entiende la naturaleza sexual de la actividad e incluso cuando no muestre signos de rechazo. El contacto sexual entre un

¹² Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 44 y 45. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

adolescente y un niño o una niña más pequeños también puede ser abusivo si hay una significativa disparidad en la edad, el desarrollo, el tamaño o si existe un aprovechamiento intencionado de esas diferencias. (UNICEF, 2016, p. 7).

Esta definición no sólo aclara quién puede ser el posible agresor, sino que adiciona la condición de que el abuso puede ser cometido también por otro menor de edad, que tenga una edad mayor a la de la víctima. Plantea que no solo el contacto físico se involucra dentro del abuso, sino también el actuar como observador.

La UNICEF (2016), incluso, llega a hacer una definición más detallada del abuso sexual:

La interacción abusiva, que puede ocurrir con o sin contacto sexual, incluye: - Los manoseos, frotamientos, contactos y besos sexuales, el coito Inter femoral (entre los muslos), la penetración sexual o su intento, por vía vaginal, anal y bucal, el exhibicionismo y el voyerismo, actitudes intrusivas sexualizadas, como efectuar comentarios lascivos e indagaciones inapropiadas acerca de la intimidad sexual de los NNyA, la exhibición de pornografía. En ocasiones, disfrazada como “educación sexual”, instar a que los NNyA tengan sexo entre sí o fotografiarlos en poses sexuales, contactar a un NNyA vía internet con propósitos sexuales (grooming). (p. 7).

En esta definición, no solo el contacto físico con fines sexuales es visto como parte del abuso sexual, sino que devela diversas actuaciones que utiliza el agresor para cometer su abuso. Conocerlos nos permite identificar y mitigar este problema con mayor claridad.

De otra parte, Lago y Céspedes (sin fecha) definen el abuso sexual como “la utilización de un niño o niña con la finalidad de satisfacer o gratificar sexualmente a un adulto o grupo de adultos (...) generalmente propiciado por una figura cercana, de autoridad o cuidador” (p. 16). Los autores muestran la cercanía que puede tener el abusador con la víctima y el poder que esté ejerce sobre ella. Esta condición se refleja en los datos mostrados más adelante, donde el victimario generalmente es cercano a la víctima.

Vaiciulyte & González (2013), citando a Escobar (2006), realizan una caracterización de los actos que pueden ser considerados abuso sexual:

Cualquier tipo de penetración, roces o caricias de órganos genitales en contra de la voluntad, o toque de los órganos genitales del abusador. Cualquier acción que inste al menor a presenciar

contenido sexual impropio, por ejemplo, observar al adulto desnudo o mientras mantiene relaciones sexuales con otras personas, ver material pornográfico o asistir a conversaciones de contenido sexual, entre otros. (p. 18).

El abuso sexual infantil es un tema de trascendencia actual. Sin embargo, como lo mencionan Díaz, Foranis & Segredo (2013), no se aprecia la magnitud de la situación, no porque sea inferior, sino porque los menores de edad no tienen a su alcance ni los medios, ni los conocimientos para expresar sus quejas. En cambio, sus agresores, casi siempre personas cercanas, ocultan los daños causados o impiden que se sepa del abuso que causan a los menores.

En las situaciones en las que el abuso se presenta al interior de las familias, se hace difícil la acción del Estado, ya que por medio de la manipulación los menores guardan silencio, por miedo al señalamiento y a tener abusos mayores, y se descubre el abuso de manera tardía, cuando ya existen traumas físicos y psicológicos en los menores de edad y se ve reflejado en su actitud y forma de actuar.

Rodríguez y Tunarosa (2005) ponen de manifiesto que el abuso sexual trae mayores consecuencias cuando quien abusa del menor de edad es alguien cercano a él, ha habido abusos frecuentes y durante un tiempo prolongado.

Detrás del abuso a un menor de edad es común encontrar personas que siendo niños también fueron abusados y maltratado sexualmente, pues “casi un tercio de los padres abusadores fueron a su vez víctimas de abusos durante su infancia. Algunos utilizan su poder sobre los niños como un esfuerzo mal dirigido para lograr el control sobre la vida de estos” (Rodríguez y Tunarosa, 2005, p.20). Estos autores, advierten que es posible ver cómo se repite un círculo vicioso, con una reacción en cadena que no es posible detener fácilmente. Aunque la mayoría de los abusadores no son criminales ni psicóticos, logran mimetizarse dentro de la sociedad y no son descubiertos con facilidad.

Política pública. Para el desarrollo de esta investigación se tendrán en cuenta las definiciones de política pública establecida por los autores André-Noe Roth Deubel y Jorge Iván Cuervo Restrepo.

La política pública es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos

para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2010, p. 21).

Se entiende, entonces, la finalidad de una política pública es dar solución a una problemática pública por medio de la toma de decisiones de los diferentes actores involucrados, en la búsqueda de resolver dicha problemática.

Cuervo & Jolly (2007) plantean varias definiciones de política pública:

(es) La acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación de alternativas, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución.” (p. 28).

La política pública es la respuesta directa del Estado en la solución de una necesidad específica de la sociedad, por medio de la interacción de instituciones en la búsqueda de una solución a esta problemática.

Por política pública entendemos la orientación estratégica del Estado que se articula en una perspectiva de mediano y largo plazo, y sobre la cual se ajustan las competencias de las distintas agencias gubernamentales. Esa orientación busca garantizar los derechos de los ciudadanos y cumplir los fines esenciales del Estado (p. 28).

La política pública se establece para que en el tiempo genere el impacto social esperado, mediante el seguimiento, control y evaluación que se hace de ella. En ese sentido, es relevante para la investigación hacer una revisión de la implementación de una política pública.

Normatividad internacional

NORMA	DESCRIPCIÓN
Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (1948)	Proclamada el 10 de Diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Artículo 2. “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión...” Artículo 7. “Todos son iguales ante la ley y tienen sin distinción, derecho a igual protección de la ley...”
	Proclamado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aprobado por la ley 74 de

<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966)</p>	<p>1968. Preámbulo: “Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables...” Artículo 26. “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social...”</p>
<p>Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)</p>	<p>Aprobado por la Asamblea General, mediante Resolución 2200 A (XXI) del 16 de Diciembre de 1966. Ratificado el 29 de octubre de 1969 en virtud de la Ley 74 de 1968.</p>
<p>Convención Interamericana de Derechos Humanos (1972)</p>	<p>Proclamada el 22 de Noviembre de 1969. Aprobada por la Ley 16 de 1972. Artículo 1. “Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social...” Artículo 6. “Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas...”</p>
<p>Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989)</p>	<p>Adoptada por la Asamblea General en Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor para Colombia el 28 de enero de 1991 en virtud de la Ley 12 de 1991.</p> <p>Se establece que “el entorno que un menor necesita para desarrollar sus capacidades físicas, intelectuales o cognitivas, emocionales, sociales y de autoestima, requiere tanto de una atención médica o una educación adecuadas, como de un medio social y familiar sano y seguro, una alimentación equilibrada (...) instando a los gobiernos de todos los países a que dicho desarrollo saludable de los niños y las niñas esté entre las prioridades de cada una de las naciones integrantes. En el Artículo 24 de la Convención establece que Los Estados Parte asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: Artículo “... proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Parte tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) La incitación</p>

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

	<p>o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.</p>
<p>La Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)</p>	<p>“Los derechos humanos constituyen los valores esenciales que sustentan la convivencia en la comunidad humana y que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”. “La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexual, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas.</p>
<p>Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo.</p>	<p>Aprobada en 1994 en el Cairo. Definió como objetivos: 1. Acceso universal a servicios de salud reproductiva; 2. Educación primaria universal; 3. Reducción de la mortalidad materna; 4. Reducción de la mortalidad infantil; 5. Aumento de la esperanza de vida; 6. Reducir las tasas de contagio de VIH/SIDA. Se reconocieron conceptualmente los derechos reproductivos como parte integrante e indivisible del conjunto de derechos humanos universales. El Plan de Acción reitera a los gobiernos participantes su obligación de adoptar medidas contundentes para proscribir todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, incluidas la violencia en el ámbito doméstico, la violación y todas las formas de explotación y hostigamiento, mediante las siguientes acciones: prohibir el tráfico y la prostitución de mujeres, adolescentes y niñas, incluidas las mujeres migrantes y las escolares, apoyar el debate abierto acerca de la necesidad de proteger a las mujeres del abuso, la explotación y la violencia sexual, establecer condiciones y procedimientos necesarios para alentar a las víctimas a denunciar toda violación y promulgar y aplicar la legislación para hacer frente a estos problemas, y adoptar medidas preventivas y de servicios de rehabilitación para las víctimas de la violencia.</p>
<p>Cumbre Mundial en Favor de la Infancia New York - 2002</p>	<p>Ratificada en Nueva York en 2002. Se ratifica el compromiso de la comunidad de naciones con los niños y las niñas del mundo, razón por la cual su documento final fue denominado “Un mundo Justo para los Niños”. El pacto acordado por consenso por parte de los Estados fue el de dar toda la prioridad a los niños, niñas y adolescentes en políticas públicas. Se definió poner a los niños siempre de primero y, entre otros, los siguientes principios: Erradicar la pobreza e invertir en la infancia; educar a todos los Niños; proteger a los niños de la violencia y la explotación; proteger a los niños de</p>

	la guerra.
--	------------

Fuente: Ministerio de Protección Social

Normatividad nacional

NORMA	DESCRIPCIÓN
Constitución Política de Colombia (1991)	Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. Artículo 13°. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. Artículo 43°. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.
Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003	En cuanto al objetivo general plantea mejorar la SSR y promover el ejercicio de los DSR de toda la población con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a grupos con necesidades específicas. ...Las metas, por su parte, apuntan a la reducción del embarazo adolescente, la reducción de la tasa de mortalidad materna evitable, el cubrimiento de la demanda insatisfecha en planificación familiar, la detección temprana del cáncer de cuello uterino, la prevención y atención de las ITS, el VIH y el SIDA y la detección y atención de la violencia doméstica y sexual.
Resolución 412 de 2000	Sector salud. Guía de Menor Maltratado. Guía de Mujer Maltratada.
	Considera la violencia sexual como "Delitos Contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana" y no contra la libertad y el pudor



ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

<p>Ley 360 de 1997</p>	<p>sexual precisando el bien jurídico a tutelar en el marco de las libertades individuales. Artículo 15. Los derechos de las víctimas de los delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana así:</p> <p>a. Toda persona víctima de los delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana tiene derecho a: Ser tratada con dignidad, privacidad y respeto durante cualquier entrevista o actuación con fines médicos, legales o de asistencia social; b. Ser informada acerca de los procedimientos legales que se derivan del hecho punible; c. Ser informada de los servicios disponibles para atender las necesidades que le haya generado el delito; d. Tener acceso a un servicio de orientación y consejería gratuito para ella y su familia atendido por personal calificado; y, e. Tener acceso gratuito a los siguientes servicios:</p> <p>Examen y tratamiento para la prevención de enfermedades venéreas incluido el VIH/SIDA.</p> <p>Examen y tratamiento para trauma físico y emocional.</p> <p>Recopilación de evidencia médica legal.</p> <p>Ser informada sobre la posibilidad de acceder a la indemnización de los perjuicios ocasionados con el delito.</p> <p>Artículo 16. En todo el país se crearán Unidades Especializadas de Fiscalía con su Cuerpo Técnico de Investigación para los Delitos contra la libertad Sexual y la Dignidad Humana. Ellas conocerán de las infracciones consagradas en el título XI del Código Penal. Cada una de las Unidades Especializadas de que trata el presente artículo. Deberá contar con un Psicólogo de planta, para que asesore a los funcionarios en el manejo de los casos entreviste y oriente a las víctimas, y rinda su concepto al fiscal.</p>
<p>Ley 599 de 2000. Código Penal</p>	<p>Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales: La violación</p> <p>Acceso carnal violento (Art. 205). El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años. Acto sexual violento (Art. 206). El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (Art. 207). El que realice acceso carnal con persona a la cual haya puesto en incapacidad de resistir o en estado de inconsciencia, o en condiciones de inferioridad síquica que le impidan comprender la relación sexual o dar su consentimiento, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años. Si se ejecuta acto sexual diverso del acceso carnal, la pena será de ocho (8) a dieciséis (16) años.</p> <p>Actos sexuales abusivos: Acceso carnal abusivo con menor</p>

de catorce años (Art. 208). El que acceda carnalmente a persona menor de catorce (14) años, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años. Actos sexuales con menor de catorce años (Art. 209). El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de catorce (14) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de nueve (9) a trece (13) años. Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir (Art. 210). El que acceda carnalmente a persona en estado de inconsciencia, o que padezca trastorno mental o que esté en incapacidad de resistir, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años. Si no se realizare el acceso, sino actos sexuales diversos de él, la pena será de ocho (8) a dieciséis (16) años. Acoso sexual (Art 210 A). El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años. Circunstancias de agravación punitiva (Art 211). Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando:

- La conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.
- El responsable tuviere cualquier carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima o la impulse a depositar en él su confianza.
- Se produjere contaminación de enfermedad de transmisión sexual.
- Se realizare sobre persona menor de catorce (14) años.
- La conducta se realizare sobre pariente hasta cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, sobre cónyuge o compañera o compañero permanente, o contra cualquier persona que de manera permanente se hallare integrada a la unidad doméstica, o aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor o en alguno o algunos de los partícipes. Para los efectos previstos en este artículo, la afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio o de unión libre.
- Se produjere embarazo.
- Si se cometiere sobre personas en situación de vulnerabilidad debido a su edad, etnia, discapacidad física, psíquica o sensorial, ocupación u oficio.
- Si el hecho se cometiere con la intención de generar control social, temor u obediencia en la comunidad.

En la sentencia C-521 de 2009, la corte declaró inexecutable el agravante de 14 años en los casos de acto sexual abusivo con menor de 14 años y acceso carnal abusivo con menor de 14 años, por el principio legal Non bis in Ídem, que se refiere a no acusar dos veces por el mismo delito a una persona

- Proxenetismo: Inducción a la prostitución (Art 213). El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, induzca al comercio carnal o a la prostitución a otra persona, incurrirá en prisión de diez (10) a veintidós (22) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Constreñimiento a la prostitución (Art 214). El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, constriña a cualquier persona al comercio carnal o a la prostitución, incurrirá en prisión de nueve (9) a trece (13) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Circunstancias de agravación punitiva (Art 216). Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta:

- Se realizare en persona menor de catorce (14) años.
- Se realizare con el fin de llevar la víctima al extranjero.
- Se realizare respecto de pariente hasta cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, sobre cónyuge o compañera o compañero permanente, o contra cualquier persona que de manera permanente se hallare integrada a la unidad doméstica, o aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor o en alguno o algunos de los partícipes. Para los efectos previstos en este artículo, la afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio o de unión libre.
- Se cometiere sobre personas en situación de vulnerabilidad debido a su edad, etnia, discapacidad física, psíquica sensorial, ocupación u oficio.

Estímulo a la prostitución de menores (Art 217). El que destine, arriende, mantenga, administre o financie casa o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Pornografía con menores (Art 218). El que fotografíe, filme, venda, compre, exhiba o de cualquier manera comercialice material pornográfico en el que participen menores de edad, incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de ciento treinta y tres (133) a mil quinientos (1.500) salarios

	<p>mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima. Para efectos de determinar los miembros o integrantes de la familia habrá de aplicarse lo dispuesto por el artículo 35 y siguientes del Código Civil relacionados con el parentesco y los diferentes grados de consanguinidad, afinidad y civil. Omisión de denuncia (Art 219 B). El que, por razón de su oficio, cargo, o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo. Delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH Acceso carnal violento en persona protegida (Art 138). El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice acceso carnal por medio de violencia en persona protegida incurrirá en prisión de diez (10) a dieciocho (18) años y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Actos sexuales violentos en persona protegida (Art 139). El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice acto sexual diverso al acceso carnal, por medio de violencia en persona protegida incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
Ley 1146 de 2007	<p>Establece normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente, así: "Atención Integral en Salud. En caso de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes, el Sistema General en Salud tanto público como privado, así como los hospitales y centros de salud de carácter público, están en la obligación de prestar atención médica de urgencia e integral en salud a través de profesionales y servicios especializados. La no definición del estado de aseguramiento de un niño, niña o adolescente víctima de abuso sexual no será impedimento para su atención en salud, que en todo caso incluirá como mínimo lo siguiente: 1. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, serán atendidos en las Instituciones Prestadoras de Salud tales como EPS, IPS, ARS previamente mencionadas, de manera inmediata y en cumplimiento del principio de prevalencia de sus derechos, clasificando y atendiendo estos casos como de urgencia médica; 2. Examen y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual adquiridas con ocasión del abuso; 3. Provisión de antirretrovirales en caso de violación y/o riesgo de VIH/Sida; 4. Durante la atención de la urgencia se realizará una evaluación física y psicológica del niño, niña o adolescente víctima del abuso, teniendo cuidado de preservar la integridad de las evidencias; 5. A que se recoja de manera oportuna y adecuada las</p>

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

	<p>evidencias, siguiendo las normas de la Cadena de Custodia; 6. Se dará aviso inmediato a la policía judicial y al ICBF; y, 7. Se practicarán de inmediato las pruebas forenses, patológicas y psicológicas necesarias para adelantar el proceso penal correspondiente." (Art 9).</p>
<p>Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia</p>	<p>Artículo 20. Derechos de Protección: Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:</p> <p>La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.</p> <p>El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.</p> <p>Las guerras y los conflictos armados internos.</p>
<p>Ley 1329 de 2009. Por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>Artículo 219. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, telefonía o cualquier medio de comunicación para obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años de edad, incurrirá en pena de prisión de 10 a 14 años y multa de 67 a 750 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizarán con menores de catorce (14) años</p>
<p>Ley 1336 de 2009. Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>Artículo. 219. Turismo sexual. El que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años. La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de doce (12) años</p>
<p>Ley 1878 de 2018</p>	<p>Impulsada por el ICBF, mediante la cual se modifican algunos artículos del Código de Infancia y Adolescencia y se reduce a 18 meses el plazo para definir situación jurídica de niñas, niños y adolescentes bajo protección del ICBF.</p>

Normatividad Distrital

NORMA	DESCRIPCIÓN
Decreto 594 de 1993	Crea el comité Interinstitucional para la atención integral al niño/niña en el Distrito Capital.
Decreto 679 de 2001	Por el cual se conforma el Consejo Distrital de Política Social. Este decreto ordena la creación del Subcomité de Infancia y Familia, faculta a los alcaldes locales para conformar Consejos Locales de Política Social.
Acuerdo No. 152 de 2005 del Consejo de Bogotá.	Modifica el Acuerdo 12 de 1998 del Concejo de Bogotá, que creó el Consejo Distrital para la Atención de Niños y niñas Víctimas de Abuso Sexual, ampliándolo y formándose como: Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Violencia y Explotación Sexual, como cuerpo consultor y asesor encargado de formular políticas que articulen los programas de las entidades responsables en Bogotá D.C.
Acuerdo 238 de 2006	Por el cual se crea el Sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia del Distrito Capital que le permite al Distrito Capital evaluar de forma continua, los efectos y las tendencias y señalar alertas en períodos determinados, sobre las políticas, los planes, programas y proyectos desarrollados por los diferentes actores sociales, tendientes a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de Bogotá.
El Decreto 508 de 2007 Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital 2007-2015.	Establece dentro del eje estratégico de prácticas de alimentación y modos de vida saludables y en el marco de la diversidad cultural, la línea de trabajo de promoción, Protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable.
	Ordena realizar programas de atención y asesoría psicosocial, profiláctica, nutricional, médica y jurídica a las menores de edad en estado de embarazo, y que la administración distrital realice programas de amplia cobertura, que tengan por objeto la atención y asesoría psicosocial, profiláctica, nutricional,

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

Acuerdo 408 de 2009	médica y jurídica, a las menores de edad en estado de embarazo y al padre del bebé, compañero o acompañante de la futura madre, desde el primer trimestre de gestación, hasta el primer año después del parto. Recibirán la atención y asesoría, las menores de edad de los niveles 0, 1 y 2 del SISBEN.
Acuerdo 388 de 2009	Se establece el plan distrital para la comunidad educativa de los colegios de Bogotá, en casos de victimización por intimidación o acoso escolar (Bullying) y demás actos de violencia en el ámbito escolar y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo 406 de 2009	"Por medio del cual se fortalece la atención terapéutica como un componente de salud mental para los casos de violencia intrafamiliar y sexual en Bogotá, D. C.", dispone que toda persona afectada por episodios de violencia intrafamiliar y sexual conforme al grado de complejidad de los casos dispondrá del servicio de atención terapéutica.
Acuerdo 373 de 2009 modifica el artículo 117 del Acuerdo 079 de 2003,	Para la protección de los menores de edad en cuanto a la exhibición de imágenes pornográficas y dictan otras disposiciones; dispone que no podrá suministrarse a menores de edad a cualquier título y en cualquier forma, material que contenga descripciones pornográficas o clasificadas para personas mayores de edad, en cualquier forma o técnica de presentación, ni podrá dejarse a la vista en los establecimientos a los que tengan acceso los menores de edad.
Acuerdo 437 de 2010	Adopta el protocolo para el abordaje integral de la violencia sexual desde el sector salud y un equipo básico de atención a víctimas de violencia sexual en Bogotá, D. C. que será de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones prestadoras de salud en el Distrito.
Decreto 520 de 2011 Política de Infancia y Adolescencia en Bogotá (2011-2021)	Tiene como objetivo general que todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en la ciudad, desarrollen sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos. El objetivo expresa la intención y el compromiso de la ciudad, con el liderazgo del gobierno distrital, de asegurar la realización de los derechos para que individual y colectivamente los niños, las niñas y los adolescentes desarrollen sus capacidades y potencialidades conforme a sus intereses. La política se trabaja desde 3 ejes: 1. Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena, 2. Bogotá construye ciudad con los niños, niñas y los adolescentes y 3. Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia

Descripción de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021, adoptada mediante el decreto 520 de 2011

"Tiene como objetivo general que todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en la ciudad, desarrollen sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos. El objetivo expresa la intención y el compromiso de la ciudad, con el liderazgo del gobierno distrital, de asegurar la realización de los derechos para que individual y colectivamente los niños, las niñas y los adolescentes desarrollen sus capacidades y potencialidades conforme a sus intereses". (p.57)



Los objetivos específicos de esta política están orientados a propiciar acciones intencionadas y diferenciales que, dentro de un marco de equidad, les asegure a todos los niños, niñas y adolescentes el ejercicio y disfrute de sus derechos, con el compromiso de las instituciones y de la sociedad en ser garantes de ese propósito. Así mismo, pretende que la sociedad capitalina reconozca y valore esta población, no solo como sujetos de derechos, sino también como actores sociales relevantes. También busca que el Estado, la sociedad y las familias actúen de manera conjunta y coordinada en la protección integral de todos los niños y niñas hasta la etapa de la adolescencia.

Los principios que orientan esta política pública se encuentran enmarcados en la perspectiva de derechos y la protección integral establecidos en la Constitución Política, en la Ley 1098 de 2006 y en el Sistema de Protección Social, que actúan como instrumentos de garantía de derechos. Los principios bajo los cuales se rige esta política pública están establecidos en la ley mencionada: el interés superior (artículo 3), la prevalencia de los derechos (artículo 9) y la protección integral (artículo 7).

La política está diseñada sobre tres ejes que corresponden a los objetivos específicos:

Eje 1. Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena. Está orientado a la garantía de los derechos, con la participación de las familias y la ciudadanía, con el propósito de brindarles un ambiente seguro. Incluye aspectos como la alimentación, el crecimiento, la igualdad de oportunidades, la sexualidad, la recreación, la educación y la participación.

En este eje se contemplan las siguientes situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de derechos:

- Trabajo infantil
- Maltrato infantil, abuso sexual y explotación sexual comercial (ESCNNA) y la trata de niños, niñas y adolescentes
- Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley
- Niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado
- Niños, niñas y adolescentes discriminados por su condición de discapacidad
- Niños, niñas y adolescentes discriminados por razones étnicas/raciales y culturales

Eje 2. Bogotá construye ciudad con los niños, niñas y los adolescentes. Se orienta a la transformación de la cultura de los adultos con respecto del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Integra escenarios para la ciudadanía, la movilización social, las redes de cuidado calificado, así como la promoción y difusión de lenguajes acordes a esta población sobre la ciudad en el espacio público.

Eje 3. Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia. Determina la arquitectura organizacional en la forma como los diferentes actores se relacionan y realizan la gestión en torno a los objetivos y la implementación de la política. Tienen prelación las organizaciones encargadas de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la sociedad civil, las personas y las familias que brindan vínculos seguros y condiciones para el desarrollo esta población.

Para la puesta en marcha de la política, se realizó una caracterización basada en las proyecciones de población de la Secretaría Distrital de Planeación, hecha sobre los datos del DANE. En el año 2012, Bogotá contaba con una población estimada de 7.571.345 habitantes de los cuales 2.201.360 eran niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años, equivalentes al 29,07% del total de la población de la ciudad, como se puede observar en el cuadro 1.

Geografía institucional

Con la creación de la política en 2011, se creó también el Comité de Infancia y Adolescencia - CODIA, reglamentado por la Resolución No. 1613 de 2011 y cuya secretaría técnica está en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social a través de la Subdirección para la Infancia. Está conformado por los sectores que atienden directamente esta política,

entre los que se encuentran los representantes de las Secretarías de Integración Social, Salud, Educación, Gobierno, Cultura Recreación y Deporte, Ambiente, Hábitat, Movilidad y Mujer, así como representantes del sector privado, la academia y las organizaciones sociales y comunitarias responsables. Ellos ejecutan los diferentes programas en cada uno de los ejes de la política, así mismo como el control y la evaluación de estos.

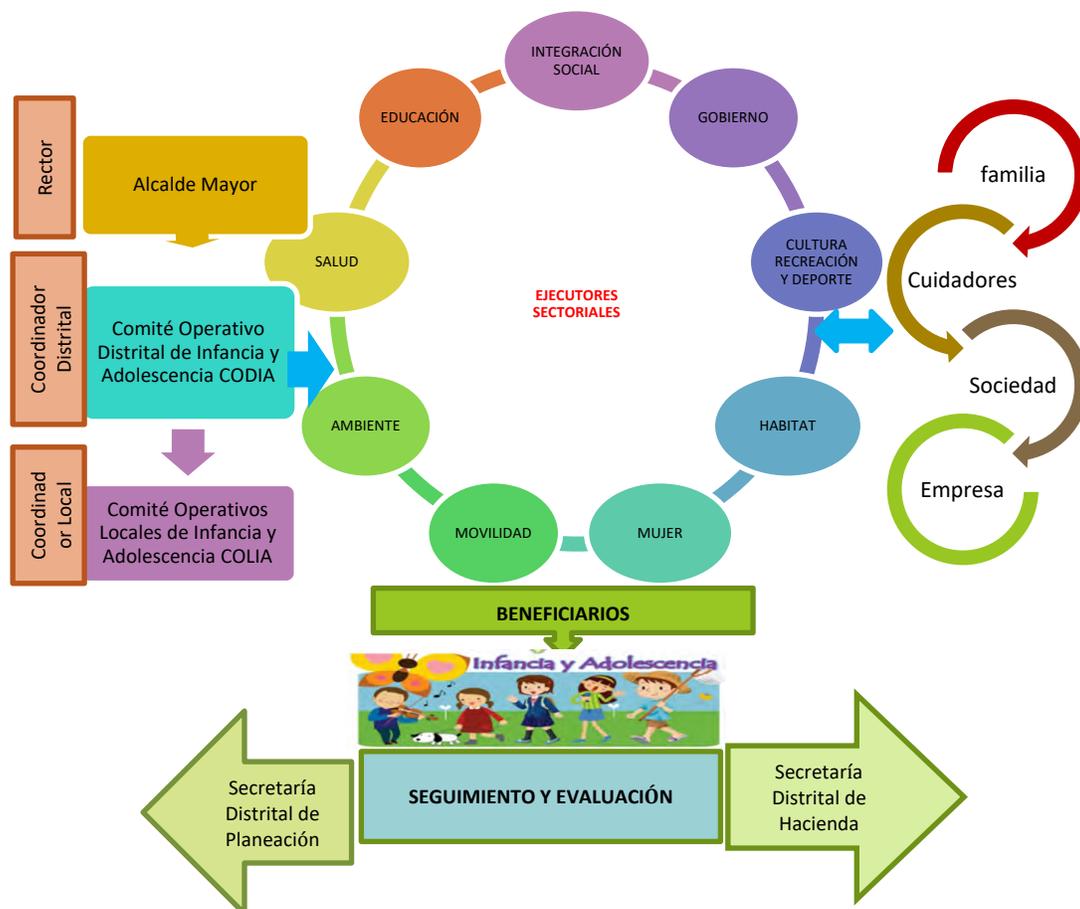
El CODIA también hace presencia en los Comités Operativos Locales de Infancia y Adolescencia- COLIA-. En 2014, Los veinte COLIA fueron articulados a través de la Mesa Técnica Temática, para dar cumplimiento a sus funciones, específicamente la de asesorar o asistir técnicamente al Consejo Distrital de Política Social y los Consejos Locales en los territorios CLOPS. De esta forma, se ha venido realizando el seguimiento a la implementación de la política, permitiendo establecer o identificar los avances, retos y recomendaciones entregados en los informes anuales. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, 2015).

El COLIA sesiona cada dos meses y de forma extraordinaria cuando sea necesario. Allí se realiza la articulación de acciones distritales con base en la información de las necesidades y la realidad local. Sin embargo, durante el trabajo de campo se encontró que el COLIA de la Localidad de Kennedy estuvo dos años (2016 y 2017) sin personal encargado de realizar la articulación de las agendas de gestión (Ver anexo No.3). Por ello no fue posible realizar un acercamiento a este comité, ya que el personal estaba recién contratado y no estaba actualizado con la información y el trabajo desarrollado en la localidad.

De otro lado, fue posible asistir, en calidad de observadoras, al Consejo Local para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y la Violencia y Explotación Sexual en Kennedy. Este Consejo fue implementado por el Acuerdo 152 de 2005 y se reúne una vez al mes. En él se realiza el análisis y seguimiento a los casos presentados en la localidad y, articulados a las Redes del Buen Trato, se incorpora al Subcomité de Infancia y Familia de los Consejos Locales de Política Social.

Una de sus principales funciones, provisto por el Acuerdo 152 de 2005, es el de adoptar medidas para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar y violencia y explotación sexual.

Ejecutores sectoriales CODIA



Fuente: Dirección Equidad y Políticas Poblacionales- SDP complementada por Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Datos estadísticos

La infancia y la adolescencia constituyen una etapa trascendental en el proceso evolutivo del hombre, que se caracteriza por dos fenómenos: crecimiento y desarrollo. De esa manera, la familia es el primer garante de derechos. Paradójicamente, es precisamente en este espacio donde se halla la mayor cantidad de los abusos cometidos contra los menores, como se verá en los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF.

Esta entidad reportó que en 2017 se presentaron 23.798 casos de presunto delito sexual, frente a 1.385 casos en el 2016, con un aumento del 11,21%. Las principales víctimas se registraron entre niños, niñas y adolescentes, con el 86.83% de los casos registrados (FORENSIS, 2017).

Esta situación que no dista mucho de las demás regiones del país donde los índices también han venido en aumento.

La vivienda es el escenario con mayor incidencia para cometer actos de violencia sexual, con una ocurrencia del 76.56%. Los abusos se cometen por personas cercanas a la víctima: familiar, conocido, amigo (a) pareja o expareja, con un 76.56% de los casos en 2017. Es decir que el escenario para la consumación de este abuso se presenta principalmente en la vivienda de la víctima y se relaciona directamente con el victimario. (INMLCF, 2018).

El informe de Calidad de Vida de Bogotá para el año 2016 indicó que el 85% de las presuntas víctimas de violencia sexual en Bogotá fueron niños, niñas y adolescentes, y el 57% de esta cifra se concentra en niñas entre los 6 y 17 años. (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2016)



En 2015 fueron reportados 3.370 casos al Sistema de Información Misional del ICBF, de los cuales, 939 fueron por violencia sexual. Las localidades con más reportes fueron Ciudad Bolívar, Suba, Bosa, Usme y San Cristóbal (El Tiempo, 2016). Esta situación permite pensar que la administración distrital aún no logra cumplir con el objetivo de prevenir el abuso sexual infantil.

Los datos del INMLCF permiten visualizar la situación de la localidad de Kennedy, donde se reportan los mayores casos de abuso sexual en menores de edad. Durante los años 2015 a 2017 se realizaron 1.005 exámenes médicos legales por presunto delito sexual a menores de dieciocho años en la localidad, como se relaciona a continuación.

Exámenes Medicolegales por presunto Delito Sexual a menores de 18 años en Bogotá D.C en localidad de Kennedy en los años 2015 a 2018*.

AÑO	HOMBRE	MUJER	TOTAL
2015	101	486	587
2016	88	351	439
2017	71	398	469
2018*	43	211	254
TOTAL			1.749

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Observatorio de violencia INMLCF

El mayor número de exámenes médicos legales por presunto delito sexual a menores de dieciocho años se ha realizado a mujeres y en una menor proporción a hombres. Kennedy, para el 2017, fue la localidad de la capital de la república en la que se reportaron los mayores casos de abuso sexual infantil en la ciudad.

Acción del Estado

Al buscar los informes de seguimiento al Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y la Adolescencia de Bogotá. D.C., se halló pertinente incluir los datos del informe de cumplimiento del año 2011 en la alcaldía de Samuel Moreno, “Bogotá Positiva”, periodo de gobierno que iba del 2008-2011 y en el que se llevó a cabo la Política de Infancia y Adolescencia. En la página de la Secretaría de Planeación Distrital se encontraron los informes del sistema de monitoreo del año 2014 en la alcaldía de Gustavo Petro, “Bogotá Humana”, 2012- 2015, y los informes del año 2016 y 2017 (entregado en el año 2018), realizados en la alcaldía de Enrique Peñalosa; “Bogotá Mejor Para Todos”, periodo de gobierno 2016-2019. En la tabla se relaciona la información relevante contemplada en la Categoría de Derechos: Protección.

Categoría de derechos: Protección

CARACTERÍSTICAS	INFORME DE CUMPLIMIENTO 2011-1er trimestre	INFORME DE SEGUIMIENTO 2014	INFORME DE SEGUIMIENTO 2015	INFORME DE SEGUIMIENTO 2017
Casos de denuncias de Maltrato Infantil VS Medidas	*842 casos por maltrato infantil Primer trimestre en comisarías. Dentro del informe no hay reporte de medidas	*2.964 quejas por maltrato infantil en comisarías *7.046 medidas correctivas impuestas en conflictos	No se encuentra información registrada en el informe de 2015 tampoco en el informe de 2017	*3.754 valoraciones por presunto delito, fuente Medicina Legal. *3.738 casos reportados por el sistema de alertas de la Secretaría de Educación Distrital: 1. San Cristóbal 559 2. Rafael Uribe 410 3. Kennedy 368 *De acuerdo con la estrategia entornos protectores y

correctivas	correctivas. * 4.413 casos denunciados en la Fiscalía General de la Nación.	familiares		ambientes seguros se formaron 1.059 estudiantes en colegios priorizados por la SED de 11 localidades.
NNA que ingresaron al ICBF por causa de maltrato infantil a restablecimiento de derechos (PARD)	No se encuentra información	1. 0-6 años: 334 6-12 años: 338 12-18 años: 423 Total: 1095 2. Implementación 20 mesas locales para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil	*2.794 NNA vinculados	*1.996 NNA vinculados.
Número de casos de informes periciales sexológicos en NNA	3.782 casos	1.018 casos	1.397 casos	3.519 exámenes medicolegales: 555 en hombres y 2964 en mujeres. 3 localidades de mayor incidencia en: 1. Sin información 482 2. Kennedy 466 3. Bosa 369
Casos de denuncias de abuso sexual infantil y población atendida.	216 denuncias en Comisarías de familia: 1. Kennedy 35 2. Ciudad Bolívar 29 3. San Cristóbal 24.	439 denuncias por delito sexual contra NNA recibidos en las Comisarías (enero a	* 109 denuncias tipificadas en: Demanda por explotación sexual comercial en NNA, acto sexual abusivo, abuso sexual, acceso carnal	En el año 2017 el Sistema de Alertas de la Secretaría de Educación Distrital es el encargado de reportar el número de casos por presunto delito sexual 1.147 casos: Mayor incidencia en,

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

	<p>258 NNA atendidos en Comisariías de Familia; grupos etarios por sexo y edad</p> <p>Niños y adolescentes: 0-5: 44 6-13: 36 14-17: 19</p> <p>Niñas y adolescentes: 0-5: 14 6-13: 93 14-17: 52</p> <p>73% niñas y 27% niños</p>	<p>octubre)</p>	<p>abusivo, acceso carnal abusivo con menor de 14 años, acto sexual abusivo con incapacidad para resistirse, acceso carnal violento, entre otros. De los que 8 casos fueron condenados, 93 en etapa de investigación, y los 7 restantes en otras etapas.</p> <p>* 506 NNA atendidos por explotación sexual</p>	<p>1. Bosa 158 2. Kennedy 142 3. Usme 116</p>
<p>Relación de parentesco de la víctima con el presunto agresor</p>	<p>0-5 años: Hijo 56%, no aplica 23%, Hijastro-a 11%, Hermano-a 5%, Padre o madre 5%</p> <p>6-13 años: Hijastro-a 33%, Hijo-a 32% No pariente 31% Padraastro/madrastra 4%</p> <p>14-17 años: Hijo-a 37% Hijo-a 37% No pariente</p>	<p>No se encuentra dentro del informe, ya que se han comenzado a desarrollar las estrategias de prevención</p>	<p>No se encuentra dentro del informe, ya que se han comenzado a desarrollar las estrategias de prevención</p>	<p>No se encuentra dentro del informe, ya que se han comenzado a desarrollar las estrategias de prevención</p>

	24% Padraastro/madr astra 2%			
NNA atendidos por el ICBF con proceso administrativo de Restablecimiento de derechos (PARD) de violencia sexual en NNA	No se encuentra información	1.147 NNA atendidos	1.397 NNA atendidos	2.300 NNA atendidos * Este informe establece que entre 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2017; 8.514 NNA fueron vinculados, por violencia sexual. *Atención en comisariías 896 NNA con procesos de restablecimientos de derechos en los centros PROTEGER.
Implementación de procesos de formación de prevención y detección del abuso sexual	Proyecto Derechos humanos, convivencia, participación, interculturalidad y equidad de género. Participantes Primera Infancia: 64.317 Infancia: 628.724 Adolescencia: 262.038.	825 maestros-as y profesionales psicosociales capacitados como agentes multiplicadores de las rutas de atención en caso de amenaza o riesgo de abuso sexual.	*Cuentan con una cartilla de Prevención y Detección del Abuso Sexual en la Primera Infancia. *Procesos de formación y detección del abuso sexual infantil, entre 2014-2015 que calificó 1.650 maestros-as y profesionales psicosociales capacitados como agentes multiplicadores .	*Estrategia entornos protectores y territorios seguros se capacitaron 600 NN entre los 6 a 13 años sobre derecho, mecanismos de prevención de violencia y maltrato a NNA (sexting, grooming, sextorsión y cyberbullyng) *Formación de 732 adolescentes de 14-17 años en prevención de violencia intrafamiliar y sexual.
			*1.619 Asesorías	*Se aprueban 18 protocolos de

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

<p>Personas del grupo familiar de los NNA cualificados en el marco de atención integral a la primera infancia</p>	<p>Se formaron 1.045 familias y cuidadores de niños y niñas</p>	<p>enero a octubre 31.616 personas</p>	<p>Componente de ambientes adecuados y seguros</p> <p>*452 unidades operativas, 14.057 adultos, 46.465 niñas y niños, participación en Simulacros de Evacuación Distrital</p> <p>*32.198 Acciones de Seguridad Vial</p>	<p>atención integral, divulgados por la SED y la divulgación de los mismos para garantizar la vivencia de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los NNA de la ciudad.</p> <p>* Acompañamiento a 137 espacios de divulgación: 93 dirigidos a miembros de la comunidad educativa y 44 a otros actores con participación de 5.538 personas.</p>
<p>Atención a NNA víctimas de explotación sexual comercial</p>	<p>La Fundación RENACER se atendieron 366 niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años.</p>	<p>458 atendidos en ESCNNA Mártires, Santafé, Puente Aranda, Rafael Uribe, Usme y San Cristóbal.</p>	<p>*281 NNA atendidos de acuerdo con información de IDIPRON.</p> <p>*498 NNA atendidos en ESCNNA</p> <p>Localidad de Kennedy sólo se registra 1 caso.</p> <p>* Se crea la RUTA DE ATENCIÓN DISTRITAL para la asistencia inmediata a las víctimas de delitos de trata de personas.</p> <p>*4.829 Atención integral niños, niñas y</p>	<p>349 NNA atendidos.</p> <p>* Sensibilización estudiantes para la prevención de trata de personas NNA entre los 7-17 años; 1.404</p>

			adolescentes en riesgo o víctimas de explotación sexual comercial.	
<p>NNA en vulneración de derechos o que son víctimas de violencia como situaciones de desplazamiento, desmovilización, explotación laboral, maltrato infantil, conflicto con la ley.</p> <p>VS.</p> <p>Estrategias y acciones de gestión</p>	<p>*Menores de 15 años atendidos integralmente 650; por el Centro Forjar 86, ESCNNA 358, RPA 206</p> <p>* Convenio con Corporación Nuevo Arcoiris 3804 de 2011 "Pilotaje Atrapa sueños"</p>	<p>* 14.323 NNA víctimas del conflicto armado: 0-5 años: 5193, 6-12 años: 5.290 y 13-17 años: 3.840</p> <p>5.700 niños y 3963 niñas víctimas de desplazamiento</p> <p>* Menores atendidos: 4.008 NN y 2928 Adolescentes víctimas del conflicto armado</p> <p>*7 casas de memoria y lúdica en centros dignificar en 6 localidades; entre ellas Kennedy</p>	<p>* 9.606 víctimas del conflicto armado.</p> <p>* 9.663 NNA desplazados por la violencia</p> <p>*8 casas de memoria y lúdica y aumento de equipo territorial Papaloti de Sueños, con presencia en 16 localidades.</p> <p>*5.455 víctimas del conflicto armado vinculados al programa Ser Feliz Creciendo Feliz</p> <p>*Acompañamiento pedagógico a grupos de estudiantes víctimas del conflicto armado en 23 instituciones.</p>	<p>102 niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial</p>
<p>Atención a NNA explotados o en riesgo de explotación laboral a través de los centros Amar de</p>	<p>1.424 NNA atendidos (779 hombres, 645 mujeres):</p> <p>1. Kennedy 110</p>	<p>2.400 NNA atendidos</p> <p>0-5 años: 271</p> <p>6-12 años: 1.666</p>	<p>*2.556 Atenciones centros amar</p> <p>*1.553 Atenciones</p>	<p>896 niñas, niños y adolescentes con procesos de restablecimiento de derechos, en los centros Proteger</p>

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

integración	2. Corabastos 110 3. 13 localidades más, 70 C/U	13-17 años: 463	estrategia Móvil	
Prevención de la explotación infantil y adolescente	A través de convenio suscrito Fundación RENACER se atendieron 366 NNA entre 6 y 17 años en lo relacionado con ESCNNA.	A través de convenio suscrito con Fundación RENACER se atendieron 486 NNA.	*A través de convenio suscrito con Fundación RENACER se atendieron 498 NNA. *Intervención directa de IDIPRON 4.829 atendidos.	Campañas y procesos de formación y sensibilización en colegios oficiales y no oficiales a 1.404 estudiantes entre 7 y 17 años para la trata de personas
Trabajo infantil VS Atención integral NNA en situación de riesgo de trabajo infantil	194.208 NNA, no se reporta información de atención integral	* 148.945 NNA *17.486 NNA atendidos *Implementación Estrategia móvil contra el trabajo infantil; principalmente en plazas de mercado.	*168.549 NNA * 18.066 NNA atendidos *Consolidación 13 Centros amar *Realización de 3 intervenciones	*Se atendieron 14.831 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años y 11 meses en riesgo o situación de trabajo infantil. *Se atendieron a través de los Centros Amar y la Estrategia Móvil - PETI-, 5.826 NNA en situación o riesgo de trabajo infantil.
Intervenciones en promoción de salud mental, abordaje de embarazo, violencias, conducta suicida y abuso	Difusión de información y sensibilización en temas relacionados con Derechos Sexuales y Reproductivos - DSR y prevención del consumo de	*9.633 intervenciones: 254 a niños entre 1 a 5 años, 5723 con niños de 6-13 años y 1389 de 14-17 años. 2.	*Servicios de ámbito institucional y ámbito familiar 71.396 Personas. *Población Atendida en Kennedy 8.046	Consumo de Drogas se capacitaron 18.195 estudiantes. Programa "Abre tus Ojos" de la Policía Nacional 36.010 estudiantes.

<p>de sustancias psicoactivas</p>	<p>SPA Total: 28.089</p>	<p>Posicionamiento de la línea 106</p>	<p>Acciones encaminadas a la prevención, protección y restitución en los grupos de derechos Vida y Supervivencia, Desarrollo y Protección 486 NNA.</p> <p>2791 personas del sector turístico sensibles y capacitadas en promoción del respeto de los Derechos Humanos de Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres.</p>	<p>Programa para prevenir el ingreso y la reincidencia en actividades delictivas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA se atendió a 355.</p>
<p>Adolescentes entre 14 y 17 años infractores de la Ley Penal vinculados a procesos judiciales</p>	<p>No hay información registrada</p>	<p>7.990 total Adolescentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bosa 984 2. Ciudad Bolívar 963 3. Kennedy 954 4. siguientes 17 localidades 	<p>5.962 total adolescentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ciudad Bolívar 743 2. Kennedy 740 3. Suba 728 4. Siguietes 17 localidades 	<p>1566 adolescentes y jóvenes atendidos cumpliendo sanciones impuestas por el sistema de responsabilidad penal adolescente</p> <p>464 población en riesgo de vinculación al SRPA atendida.</p>
			<p>Se consolidó la Mesa Distrital de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las y los Adolescentes y 20 instancias</p>	<p>*Desde la SCRD se trabaja con un equipo territorial que cuenta con 20 enlaces, uno por cada localidad, que participa activamente en los Comités Operativos</p>

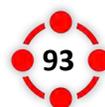
ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

<p>COLIA</p>	<p>N/A</p>	<p>Implementación Mesa Distrital de Protección a los derechos de los NNA víctimas afectados del conflicto.</p>	<p>locales: las Mesas Locales. Articulación permanente con el CODIA y Mesa Distrital de los COLIA. Articulación del plan de acción del CODIA con los planes de acción de los COLIA *Elaboración de instrumentos técnicos: Propuesta de Reglamento para el Funcionamiento de la mesa Distrital de los COLIA - Propuesta de Acto Administrativo para el Funcionamiento de los COLIA Organigrama de instancias y ruta de incidencia. Documentos de Pronunciamiento de Política de cara a los Consejos Locales y Distrital de Política Social y PAZ Social. Contexto Enfoque de la Protección Integral y Rutas</p>	<p>Locales de Infancia y Adolescencia COLIA. *Apoyo de los enlaces locales y los referentes del programa Nidos de Idartes se trabaja en las mesas locales para la construcción de la ruta integral</p>
---------------------	------------	--	---	---

Fuente: Elaboración propia con información de Informes de: Cumplimiento 2011 y de Seguimiento 2014, 2015, 2017 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Se pudo evidenciar que los informes realizados en el 2015 y 2017 suministran información más completa y detallada tanto de la gestión desarrollada por el comité CODIA como de las diferentes estrategias y planes de acción llevados a cabo dentro de la implementación de la Política de Infancia y Adolescencia. También se encontró que para el primer semestre del 2018 aún no se había consolidado el avance de reporte de los indicadores y metas del plan de acción desde la Secretaría Distrital de Integración social SDIS, de acuerdo con la ficha técnica de verificación y actualización de las políticas sociales.



Principales logros alcanzados en la implementación de la Política de Infancia y Adolescencia

El balance de resultados 2017 del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020, entregado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, mostró que uno de los principales logros alcanzados fue la formulación de los veinte Planes de Acción Locales de la Política Pública de Infancia y Adolescencia 2011-2021 y la presentación a la ciudad del análisis de las condiciones y calidad de vida de los NNA, de acuerdo con el sistema de monitoreo de las condiciones de la vida de la infancia y adolescencia (SMIA), en coherencia con lo establecido en el Acuerdo 238 de 2006 y el Decreto 031 de 2007.¹³

En cuanto a los principales logros alcanzados con la implementación de la política, las respuestas de los funcionarios permiten observar que ha contribuido a la creación de rutas de atención integral en cada una de las instituciones encargadas de la protección y restitución de los derechos de los NNA, una vez verificados los eventos. Así mismo, ayudó a realizar el seguimiento de las acciones de la administración para su correcta implementación.

Implementación del Acuerdo 238 de 2006. Sobre la implementación del acuerdo 238 de 2016 en la institución, se evidenció un grado de desconocimiento por parte de los funcionarios sobre esta norma, excepto por María del Rosario Fandiño, de la Secretaría de Integración Social. Ella destacó la importancia del Acuerdo dentro de la implementación de la Política de Infancia y Adolescencia. Es de resaltar que, a pesar de desconocer el Acuerdo 238, en la práctica cada uno de ellos ayuda a

¹³ Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Balance de Resultados 2017: Plan de desarrollo Distrital 2016-2020

desarrollar, desde su campo de acción, el seguimiento a las condiciones de vida de los niños en su localidad.

Causas del abuso sexual infantil. Cada funcionario respondió desde su experiencia y la labor que desempeña con respecto de la protección y restitución de los derechos de NNA frente al abuso sexual infantil. Se encontró un punto en común en las tres entrevistas: la normalización de la violencia hacia los NNA.

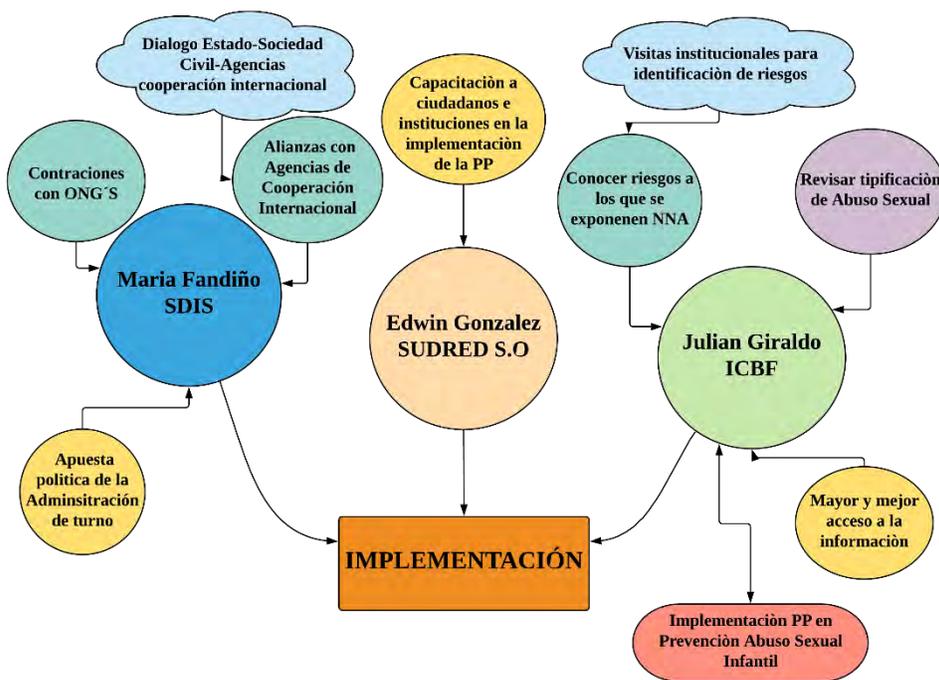


Fuente: Elaboración propia.

Factores para implementar para mayor efectividad de la política.

Con relación a los factores a implementar para una mayor efectividad de la política, se encontró como punto en común entre los funcionarios entrevistados, la necesidad de mejorar el acceso a la información por parte de las instituciones y la población en general, así como la necesidad de realizar una identificación de los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los NNA, que deben ser conocidos por las instituciones, las familias y los NNA para de esta forma lograr mitigarlos.

Señalan que es necesario generar alianzas con las agencias de cooperación internacional, el Estado y la sociedad civil, para de esta forma contribuir a la mejora en las acciones en contra del abuso sexual infantil. También buscan fortalecer el compromiso desde la administración distrital y enfocar el accionar de la administración pública hacia este flagelo. El funcionario de ICBF Julián Giraldo planteó la necesidad de crear una política pública para la prevención del abuso sexual infantil.



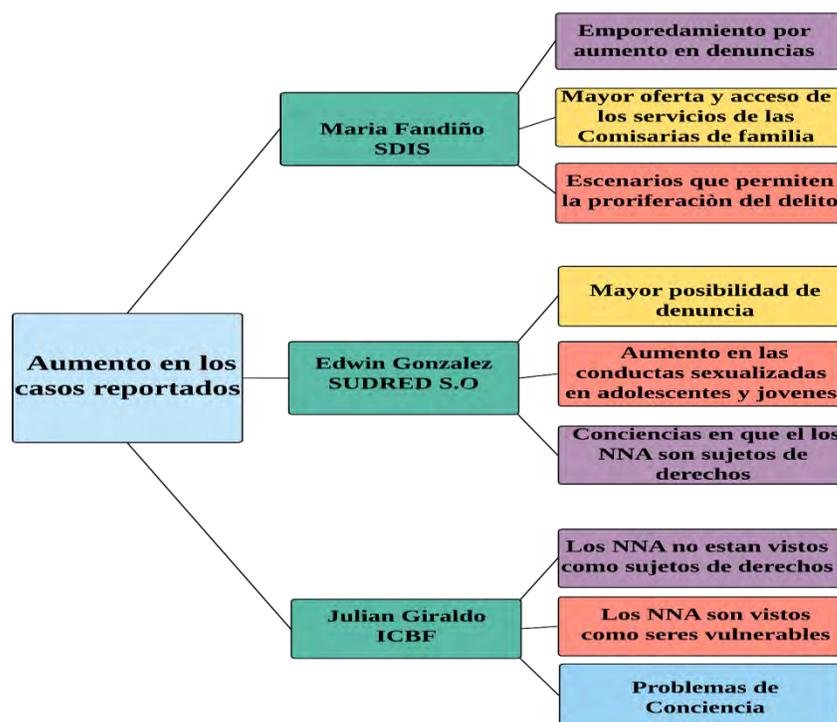
Fuente: Elaboración propia.

Presencia de altos índices de abuso sexual infantil. En cuanto a los altos índices de abuso sexual infantil, las tres entrevistas concuerdan en que se evidencia un mayor acceso a la posibilidad de denuncia, debido al aumento de la oferta de prestación de servicios en las Comisarías de Familia en las localidades, lo que permite un mayor acercamiento de la institucionalidad con la población.

María Fandiño señala que en todo el seguimiento y los estudios que se realizan a los diferentes tipos de violencias se puede establecer que los casos de abuso sexual infantil presentados frente a las denuncias en cada

una de las instancias encargadas de la restitución de derechos de los NNA, representan solamente el 30 % de los casos; el otro 70% guarda silencio.

Hubo discrepancia en las respuestas de dos de los funcionarios entrevistados: mientras Edwin González expresó que el aumento de las denuncias se debe a la conciencia de que los NNA son sujetos de derechos, Julián Giraldo aseguró que ese aumento se presenta justamente porque los NNA no son sujetos de derechos.



Fuente: Elaboración propia.

Las familias. Frente al tema de la familia y la función que cumple dentro de la implementación, los funcionarios coincidieron que es indispensable trabajar con ella, procurándole acceso a la información y al conocimiento de hábitos saludables de respeto, autocuidado e identificación de factores de riesgo dentro de sus hogares, pues de esta forma se involucran a las familias en el proceso de protección y prevención de abuso sexual infantil.

Seguimiento a los abusadores. Pudo establecerse que no se realiza ningún tipo de seguimiento a los agresores por parte de las instituciones a las cuales pertenecen los entrevistados. En general, se concluye que dentro de la política pública no se contempla este seguimiento, porque la política no es punitiva sino garantista. Sin embargo, ellos plantearon que

las entidades encargadas de realizar un seguimiento a los abusadores deberían ser la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Para el funcionario Edwin González, el abusador tiene la posibilidad de tomar un tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, establecido dentro la ley civil y penal, pero hasta el momento se deja a libre albedrío del agresor; es opcional si lo toma o no.



Fuente: Elaboración propia.

Casos exitosos

Realizando la revisión de casos exitosos, se encontró el “Informe Mundial Sobre la Infancia 2017, Infancias Robadas”, de Save the Children. En él, se realiza un reporte de los hechos que roban la infancia a niños y niñas en el mundo. En este informe se establece el Índice de Infancias Robadas, que compara los datos más recientes en 172 países y valora dónde hay más y menos niños que se ven privados de su infancia.

Índice de infancias robadas por países 2017

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero



Fuente: Elaboración Propia a partir del documento Informe Mundial Sobre la Infancia 2017 "Infancias Robadas" de Save the Children

Resumen índice de infancias robadas por países 2017

PUESTO	PAÍS	PUNTUACIÓN
1	Noruega	985
5	Eslovenia	985
3	Finlandia	983
4	Países Bajos	982
5	Suecia	982
6	Portugal	981
14	España	976
53	Chile	913
74	Uruguay	871
118	Colombia	752
171	Angola	393
172	Níger	384

Fuente: Elaboración Propia a partir de documento Informe Mundial Sobre la Infancia 2017 "Infancias Robadas" de Save the Children

En el gráfico se puede ver como Noruega lidera el listado de los países donde hay menos niños privados de su infancia, seguidos en forma consecutiva por Eslovenia, Finlandia, Países Bajos, y Suecia. En la posición N. 118 se encuentra ubicada Colombia.

Una vez revisada la literatura existente sobre los países donde existen políticas públicas encaminadas al tratamiento del abuso sexual en menores de edad, se encontró que los países que cuentan con más información son el Reino de Suecia y Cantabria, en España. Para el caso de Suecia, fue relevante la intervención que la política pública realiza con la familia, lo cual contribuye a la prevención de los delitos. Para el caso de Cantabria, fue de gran importancia el reconocimiento recibido por la UNICEF como ciudad amiga de los niños, reconocimiento que logró debido a que su política de infancia ha sido efectiva en la protección contra el abuso sexual a menores. Por lo anterior, se consideró relevante tomar los casos de Suecia y Cantabria como casos exitosos de política pública, que serán expuestos a continuación.

La campaña para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes fue iniciada por el Consejo de Europa el 29 de Noviembre del 2010 en Roma, Italia. Tuvo como objetivos fundamentales

promover la firma, ratificación y aplicación del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, proporcionar a los niños, sus familias y cuidadores y las sociedades conocimientos y herramientas para prevenir la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes y, de este modo, crear conciencia acerca de todo lo que constituye violencia sexual contra las personas menores de edad. (FAPMI, 2011)

Con esta campaña, se propuso involucrar a los gobiernos, parlamentarios, comunidades, redes profesionales, familias, padres, madres y niños para frenar el abuso sexual a menores de edad.

Caso Reino de Suecia. El Consejo Nacional de la Infancia (CNI), en el *Informe Final: Estudio sobre sistemas de protección especializada de niños, niñas y adolescentes*, establece que “El gobierno sueco cuenta con tres niveles: nacional, compuesto por diversos ministerios; regional, con 20 condados; y local, con 290 municipios.” (Consejo Nacional de Infancia Suecia, 2016) El gobierno central expide la legislación y en este se ubica el Ministerio de Salud y Servicios Sociales, encargado de velar por los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. En el gobierno local se ubican los servicios de protección especializada como el Social Welfare Boards (SWB), el Consejo Municipal de vela por el bienestar de la sociedad y el Social Welfare Committee (SWC) una subdivisión del SWB, que vela

por los servicios específicos. Todos estos se encuentran bajo la supervisión del National Board of Health and Welfare. Existe un gran número de entidades dentro del Estado que trabajan de forma conjunta en la protección de NNA, lo cual puede aumentar la capacidad estatal para su correcta atención.

La norma Social Service Act de 1982, en su capítulo 5, establece la existencia en cada municipio de un Social Welfare Board (SWB), el cual se encarga de la prestación de los servicios sociales y de ejecutar las tareas las tareas establecidas en la ley. A su vez, este se encuentra dividido en un Social Welfare Comitee (SWC), quien se encarga de monitorear a las familias y a los NNA donde se hayan presentado algún tipo de abuso, trabajando de forma conjunta con la familia para que los NNA cuenten con protección y apoyo. En caso de no lograr este bienestar para el NNA, debe ser ubicado fuera del hogar para su cuidado. En Suecia existe la ley Care of Young Persons Act, de 1990, la cual rige la justicia juvenil. Esta ley da el poder de separar a los NNA de su familia en contra de su voluntad, si se evidencia negligencia en su cuidado o malas condiciones de vida también si el NNA atenta contra su integridad¹⁴.

De acuerdo con los establecido por el CNI (2016), se deben mantener residencias especiales para la atención de NNA que requieran supervisión por a causa de su conducta. Para la justicia sueca, la edad mínima de responsabilidad penal son los 15 años. Al ser separado el menor de su hogar puede recibir una mejor atención, ya que se cuenta con personal especializado en la materia y en las instalaciones adecuadas.

Caso Cantabria, España. Cantabria es una comunidad autónoma desde 1778, ubicada al norte de España, con una población de 582.206 habitantes al año 2016, distribuidos en 102 municipios que la componen.

El gobierno de Cantabria, desde la convención de los derechos de los niños en 1989, viene trabajando en la construcción de leyes que protejan a los menores. En 1999 promulgó la Ley Cantabria de Protección de la Infancia y la Adolescencia, que “les reconocen a los niños, niñas y adolescentes derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y reconoce a todos los menores de 18 años el derecho al pleno desarrollo físico, mental y social y a expresar libremente sus opiniones” (Gobierno de Cantabria,



¹⁴ Secretaria General del Gobierno de Suecia (2014). Cómo se gobierna Suecia. Recuperado de: <https://www.government.se/49b73e/contentassets/8c057bfcfaa941428e2f5d23ca01d119/como-se-gobierna-suecia-how-sweden-is-governed-in-spanish>

2007). Desde ese momento y hasta el año 2018, se ha continuado haciendo un trabajo constante en el mejoramiento de las leyes que ayuden al cuidado y la protección de los menores, además de proporcionarles un acompañamiento a las familias para garantizar que se cumplan los objetivos propuestos dentro de las políticas del gobierno de Cantabria.

De acuerdo con la información obtenida por la Asociación Centro de Asistencia a Víctimas de Agresiones Sexuales y Prevención del Maltrato Infantil (CAVAS) ¹⁵, financiada por el Gobierno de España, en el año 2017 fueron atendidos 57 casos de abusos sexuales. Más de la mitad de esos casos habían sido cometidos a menores de edad y predominó el abuso sexual al interior de las familias. La mayoría de los casos se dieron principalmente en la zona urbana. Entre el periodo comprendido entre 2004-2017 fueron atendidos 1.122 víctimas de abusos sexuales de los cuales 761 casos eran de menores de edad ¹⁶. Teniendo en cuenta que la población es de 582.206 habitantes y 57 casos reportados en el año 2017, se puede decir que se presentaron cinco casos de abuso sexual por cada 100.000 habitantes, uno de ellos a menores de edad.



Con esta campaña se buscó construir sinergias para conformar la red de prevención, integrada por diferentes equipos multidisciplinares dentro de las administraciones estatales, autonómicas, y locales. Con el avance obtenido, el 22 de noviembre de 2016, el Gobierno de Cantabria, la Federación de Municipios de Cantabria y la UNICEF de Cantabria firmaron un convenio para desarrollar e implantar el programa Ciudades Amigas de la Infancia en la Comunidad Autónoma ¹⁷. Este busca contribuir a la implantación y difusión de políticas públicas con enfoque de derechos en los 102 municipios cántabros, en aplicación de la Convención de los Derechos de los Niños a nivel municipal, para generar espacios de participación infantil, dar voz a los menores y tener en cuenta sus necesidades, lo que ha permitido darles prioridad en la acción política.

Consideraciones finales

¹⁵ Centro de asistencia a víctimas de agresiones sexuales (2018). Recuperado de: <https://cavascv.org/quienes-somos/>

¹⁶ El diario montañés (29 de Mayo de 2018). Cavas atendió en Cantabria a 57 víctimas de abusos sexuales y más de la mitad eran menores de edad. Recuperado de: <https://www.eldiariomontanes.es/cantabria/cavas-atendio-pasado-20180529131020-nt.html>

¹⁷ Ciudades amigas de la infancia, Unicef (2016). Cantabria dobla la apuesta por los derechos de infancia. Recuperado de: <https://ciudadesamigas.org/cantabria-derechos-de-infancia/>

Se identificó que es de vital importancia la participación de la ciudadanía en todo el proceso de la política pública (formulación, implementación, seguimiento y evaluación), porque es la sociedad civil la que tiene el contacto de primera mano de las problemáticas que la aquejan y quien puede trabajar conjuntamente con el Estado para resolver situaciones específicas y tomar las medidas necesarias que ayudarán a enriquecer todos los procesos de atención a los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con el informe de Infancias Robadas 2017, Colombia ocupó en el puesto 118 de los 172 países donde los NNA se ven más privados de su infancia. Esto debe llevar al país a llevar a cabo estudios más cercanos de reconocimiento de la cultura, tipos de población y necesidades y falencias de sus habitantes que permiten el abuso contra los menores de edad. De acuerdo con esto, tomar medidas más agresivas en la prevención y cuidado de los NNA en cada región, que permitan la identificación de factores riesgo a los que están expuestos.

En los casos exitosos de política pública (Cantabria y Suecia), se pudo evidenciar cómo estos gobiernos tienen una articulación clara establecida entre la institucionalidad, la sociedad civil y las familias, conformado a través de sinergias que permiten la intervención oportuna frente a la protección de los derechos de los NNA, así como la articulación de un trabajo constante y oportuno en la prevención de sus derechos. De otra parte, se pudo ver cómo es priorizada la atención, monitoreo y acompañamiento realizado a las familias, para comprometerlas en todo el proceso de cuidado, prevención y protección NNA.

Recomendaciones

1. Es relevante que la Administración Distrital le dé prioridad a la contratación del personal encargado para llevar a cabo el seguimiento constante de la calidad de vida de los NNA de la localidad de Kennedy, pues se encontró que durante dos años el COLIA estuvo sin personal encargado de hacer este seguimiento. También es importante mantener la información actualizada y articulada por el CODIA para implementar de manera efectiva y oportuna las estrategias y planes de acción dentro de la política de infancia y adolescencia.

2. Se deben generar estrategias de sensibilización que involucren de manera activa a las familias en los programas de prevención y protección contra el abuso sexual infantil y otros tipos de violencia intrafamiliar, ya que se evidenció la falta de compromiso a la hora de brindar una protección adecuada a los menores. Se debe reconocer que la familia es el primer eslabón para garantizar la seguridad de los niños, niñas y adolescentes.

3. Es necesario crear una articulación institucional entre los entes de las diferentes localidades del Distrito, con el propósito de aumentar la capacidad de acción. Esta se pierde porque actualmente hay una delimitación territorial que afecta la operatividad de las instituciones encargadas de velar por la protección de los NNA. Se encontró que en la localidad de Kennedy se cerraron varios casos de abuso sexual infantil y de negligencia por traslados de las familias afectadas o de los victimarios a otras localidades, perdiendo así el seguimiento y acompañamiento debido a que la ubicación de los NNA abusados no se encontraba en el rango de su operatividad.

4. Se identificó la carencia de personal profesional en psiquiatría infantil en la localidad de Kennedy. En la actualidad solamente se cuenta con dos profesionales en esta especialidad, para una localidad que cuenta con una población de 1.230.539 habitantes (2018). Se le hace un llamado a la Administración Distrital y local a tomar medidas concernientes en la vinculación de un número mayor de profesionales capacitados que puedan atender a los NNA, dado el alto volumen de casos registrados mensualmente (40 casos en promedio en 2017).

5. Es necesario realizar una campaña masiva en los medios de comunicación y redes sociales que adviertan sobre los factores de riesgo a los que están expuestos los NNA dentro de sus hogares, comunidad e instituciones educativas respecto al abuso sexual infantil, con el fin de generar conciencia de prevención y autocuidado en los menores y sus familias. Es relevante hacer uso de los medios tecnológicos, ya que se encuentran en la mayoría de los hogares y son un medio de acceso rápido a la información.

6. Se insta a la Fiscalía General de la Nación a dar respuesta oportuna al área de trabajo social de las comisarías de familia sobre los procesos de abuso sexual infantil, dado que en el Consejo Local de Restitución para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y la Violencia y Explotación Sexual en la localidad de Kennedy, realizado el 31 de octubre de 2018, se hizo manifiesta la inconformidad por parte de los funcionarios encargados al decir que en la Fiscalía se pierde el seguimiento a los procesos. Esta información se corroboró en el informe de cumplimiento del año 2011, que dice:

Desde el área de trabajo social se ha hecho seguimiento a los casos denunciados y se ha encontrado que las respuestas por parte de la Fiscalía no son oportunas, hay represamiento en los procesos, esta situación obliga al IDIPRON a permitir visitas supervisadas con el presunto victimario, ya que no se cuenta con un documento que oficialice y dirija el encuentro entre el niño, niña o joven con el familiar o posible victimario. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, pág.95)

Esta situación deja a las autoridades locales sin la posibilidad de actuar de forma oportuna, generando una posible reincidencia en el abuso del NNA.

7. Se deben desarrollar estrategias de capacitación dentro de las instituciones educativas de la localidad, que involucren a docentes, estudiantes y familias sobre temáticas que incluyan el cuidado y el autocuidado de los NNA y el respeto por el otro, así como advertir sobre los riesgos existentes en materia de abuso sexual infantil.

8. Es menester avanzar en un trabajo conjunto entre la institucionalidad, la sociedad y las familias dentro de la localidad, a fin de identificar sus necesidades y se permita hacer una intervención efectiva y rápida en la protección y restitución de derechos de los NNA.

9. Es importante tener un mayor acercamiento con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic), que permitan avanzar en la implementación de nuevas estrategias tecnológicas, como la plataforma “Te Protejo”, con el fin de hacer mayor cobertura de denuncias y bloqueos rápidos de sitios web con material de abuso sexual infantil, pues se identificó que la pornografía infantil es uno de los canales que lleva a los agresores a cometer abusos sexuales en menores de edad.

10. Se evidencia la necesidad de implementar un programa de atención y seguimiento a los agresores sexuales que incluya tratamiento médico, psicológico, psiquiátrico y suministro de medicina, si es el caso dentro y fuera de la cárcel para prevenir la recaída en el abuso sexual infantil. Debe tenerse en cuenta que muchos de ellos fueron víctimas en su niñez de abuso sexual y hay una deuda social con ellos.

11. Es necesario implementar estrategias para generar conciencia en los padres y cuidadores de los NNA, para que estos tomen medidas con respecto de la permisividad en la utilización de redes sociales e internet. Es relevante que hagan seguimiento y control para evitar cualquier tipo de contacto con posibles abusadores. Aunque la población lo sabe, aún se sigue presentando altos índices de abusos sexuales a NNA y el punto de contacto son las redes sociales, que son usadas por las bandas criminales organizadas y los agresores sexuales para acceder a los menores.

Referencias bibliográficas

Abril Restrepo, V., Alcántara Díaz, L. E., Castañeda Martínez, M. L., & Martínez Marín, L. (2016). *Abuso sexual infantil: Protocolo de protección integral en Colombia*. Recuperado el 11 de 09 de 2018, de Javeriana.edu: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21373/AbrilRestrepoValentina2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (31 de 07 de 2012). *Informe de cumplimiento primer trimestre de 2012*. Recuperado el 18 de 09 de 2018, de [www.shd.gov.co: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Informe_primer_trimestre_2012_infancia_0.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Informe_primer_trimestre_2012_infancia_0.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (11 de 2015). *Comité Operativo de Infancia y Adolescencia CODIA*. Recuperado el 13 de 09 de 2018, de [www.sdp.gov.co: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/info_segui_2015.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/info_segui_2015.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2016). *Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y la Adolescencia de Bogotá. D.C. Informe 2015*. Recuperado el 14 de 11 de 2018, de Integración social: http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2016informesgestion/08042016_Informe_de_las_condiciones_de_vida_de_los_NNA_de_bogota_D.C._2015.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2011). *Política de Infancia y Adolescencia 2011-2021*. Recuperado el 05 de 08 de 2018, de Integración social: [http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2.1_proc_misi_construccion_implementation_politicas_sociales/\(06012016\)_Politica_de_infancia_y_adolescencia.pdf](http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2.1_proc_misi_construccion_implementation_politicas_sociales/(06012016)_Politica_de_infancia_y_adolescencia.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2011). *Informe de Cumplimiento Consolidado a 31 de Marzo de 2011*. Recuperado el 14 de 11 de 2018, de Integración social: <http://www.sdp.gov.co/transparencia/control/informacion-poblacion-vulnerable/seguimiento-infancia-y-adolescencia-trimestre-i-2011>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2015). *Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y Adolescencia de Bogotá. D.C. Informe 2014*. Recuperado el 14 de 11 de 2018, de Integración Social: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/monito_2014.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018). *Sistema de Monitoreo de las Condiciones de Vida de la Infancia y Adolescencia de Bogotá. D.C. Informe 2017*. Recuperado el 14 de 11 de 2018, de Integración Social: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/control/informe_de_las_condiciones_de_vida_de_los_nna_de_bogota_d.c_2018.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018). *Balance de Resultados 2017: Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020*. Recuperado el 14 de 11 de 2018, de Integración Social: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/balanceresultadospdd_bmpt_2017.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2018). *Ficha Técnica 2018: Política de Infancia y Adolescencia en Bogotá. D.C.* Recuperado el 15 de 11 de 2018, de Integración social: http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2018documentos/16072018_Ficha%20Tecnica%20Pol%3%ADticas%20Infancia.pdf
- Bogotá cómo vamos. (2016). *Informe de calidad de vida 2016*. Recuperado el 17 de 08 de 2018, de [www.bogotacomovamos.org: http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-de-2016/#](http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-de-2016/#)
- Cáceres Tovar, V. M. (2018). *Fundamentación Teórica de una política criminal constitucional para los delitos sexuales con menores de 14 años en Colombia*. Recuperado el 12 de 09 de 2018, de Fundamentación Teórica de una política

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

criminal constitucional para los delitos sexuales con menores de 14 años en Colombia:

<http://bdigital.unal.edu.co/64550/7/V%C3%ADctorM.C%C3%A1ceresTovar.2018.pdf>

Conde Camargo, Y. Y. (2015). *La política pública distrital para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual intrafamiliar*. Recuperado el 12 de 09 de 2018, de La política pública distrital para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual intrafamiliar: <http://bdigital.unal.edu.co/50827/1/2674749.2015.pdf>

Consejo Nacional de Infancia Suecia. (12 de 2016). *Consejo de la infancia se reúne en Estocolmo con la viceministra de la infancia de Suecia*. Recuperado el 25 de 08 de 2018, de www.consejoinfancia.gob.cl: <http://www.consejoinfancia.gob.cl/2016/12/12/consejo-de-la-infancia-se-reune-en-estocolmo-con-la-viceministra-de-la-infancia-de-suecia/>

Cucunubá Toledo, J. I. (2015). *Análisis neoinstitucional del plan distrital para la prevención del abuso sexual infantil en la localidad de ciudad Bolívar en 2012-2015*. Recuperado el 12 de 09 de 2018, de Análisis neoinstitucional del plan distrital para la prevención del abuso sexual infantil en la localidad de ciudad Bolívar en 2012-2015: <http://bdigital.unal.edu.co/64276/1/Tesis%20PP%20Prevencio%CC%81n%20A SI%20-%20Jorge%20Iva%CC%81n%20Cucunuba%CC%81.pdf>

Cuervo Restrepo, J. I., & Jolly. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas II*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Díaz Lemus, M., Fonaris Díaz, E., & Segredo Pérez, A. M. (2013). Violencia intrafamiliar en estudiantes de primer año de la escuela emergente de enfermería. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 8.

El Tiempo. (02 de 03 de 2016). La cruda radiografía del maltrato infantil en Bogotá. *Periódico El Tiempo*, págs. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16526324>.

FAPMI. (26 de 10 de 2011). *Campaña para la prevención de la violencia sexual contra la infancia uno de cada cinco*. Recuperado el 29 de 08 de 2018, de www.fapmi.es: <http://www.fapmi.es/contenido1.asp?sec=51&pp=1>

Gobierno de Cantabria. (2007). *Plan de acción para la infancia y la adolescencia en dificultad social de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2007-2009*. Recuperado el 20 de 08 de 2018, de www.serviciosocialesdecantabria.org: http://www.serviciosocialesdecantabria.org/uploads/normativa/plan%20de%20infancia_2007-09.pdf

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación 6ª edición*. México: INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

ICBF. (8 de 11 de 2006). *Ley 1098 de 2006*. Recuperado el 29 de 08 de 2018, de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm

- Lago Barney, G., & Céspedes Londoño, J. A. (s.f.). *Abuso sexual infantil*. Recuperado el 08 de 08 de 2018, de <https://drive.google.com/drive/search?ogsrc=32&q=lago%20y%20cespedes>
- Medicina Legal. (2018). *Indicadores de infancia, adolescencia y juventud*. Recuperado el 17 de 08 de 2018, de www.medicinalegal.gov.co: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>
- Mesa Jiménez, M. B., & Nieves Duarte, J. A. (2016). *Factores psicosociales relacionados al abuso sexual infantil*. Recuperado el 08 de 08 de 2018, de <http://repository.ucc.edu.co/bitstream/ucc/788/1/Factores%20Psicosociales%20Relacionados%20Al%20Abuso%20Sexual%20Infantil.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud resumen*. Recuperado el 25 de 08 de 2018, de http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
- Ravetllat Ballesté, I. (2015). ¿Por qué dieciocho años? la mayoría de edad civil en el ordenamiento jurídico civil español. *Revista Seu*, 26.
- Rodríguez Bermúdez, R., & Pérez De la Torre, M. P. (2018). Manual del Consejero I, ISBN: 978-958-56371-9-1. Bogotá. Librería Avivamiento E.U.
- Rodríguez Bermúdez, R., & Pérez De la Torre, M. P. (2018). Manual del consejero II, ISBN: 978-958-56493-0-9. Bogotá. Librería Avivamiento E.U.
- Rodríguez Nossa, J., & Tunarosa, R. A. (2005). *Proyecto de prevención del maltrato infantil en Firavitoba Boyacá*. Recuperado el 08 de 08 de 2018, de www.javeriana.edu: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/medicina/tesis26.pdf>
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salvador Rovira, I. (2018). Estudio de caso: características, objetivos y metodología. *Psicología y mente*.
- Salazar Vargas, C. (2009). Análisis de políticas públicas (primera parte). Recuperado el 23 de 10 de 2018, de <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/C-Salazar-Analisis-Policas-Publicas.pdf>
- Sierra Olarte, J. E. (2006). *Propuesta de prevención, detención y atención de la violencia intrafamiliar, maltrato infantil y/o abuso sexual infantil con perspectiva de gerencia social en la localidad 18 Rafael Uribe Uribe Bogotá D.C.* Recuperado el 12 de Septiembre de 2018, de *Propuesta de prevención, detención y atención de la violencia intrafamiliar, maltrato infantil y/o abuso sexual infantil con perspectiva de gerencia social en la localidad 18 Rafael Uribe Uribe Bogotá D.C.*: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/propuesta%20de%20prevenci%C3%B3n%20detecci%C3%B3n%20y%20atenci%C3%B3n%20de%20la%20violencia%20intrafamiliar,%20maltrato%20infantil%20y%20o%20abuso%20sexual%20infantil%20con%20perspectiva%20de%20gerencia>
- UNICEF. (2 de 09 de 1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Recuperado el 30 de 08 de 2018, de https://www.unicef.org/ecuador/convencion_2.pdf

ABUSO SEXUAL INFANTIL: SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA LOCALIDAD DE KENNEDY, BOGOTÁ D.C.

Lina Marcela Henao Villegas - Omaira Lilliana Rodríguez Baquero

UNICEF. (2016). *Abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes: Una guía para tomar acciones y proteger sus derechos*. Recuperado el 28 de 08 de 2018, de [www.unicef.org: https://www.unicef.org/ecuador/proteccion-AbusoSexual_contra_NNyA-2016_\(1\).pdf](https://www.unicef.org/ecuador/proteccion-AbusoSexual_contra_NNyA-2016_(1).pdf)

Vaiciulyte, G., & González, V. (04 de 2013). *Factores psicosociales asociados al abuso sexual infantil en la ciudad de Duitama y planteamiento de la estructura de una propuesta de prevención de la problemática*. Recuperado el 08 de 08 de 2018, de [unad.edu.co: https://stadium.unad.edu.co/preview/UNAD.php?url=/bitstream/10596/2500/5/364346%20.pdf](https://stadium.unad.edu.co/preview/UNAD.php?url=/bitstream/10596/2500/5/364346%20.pdf)

Villanueva Turnes, A. (2017). La mayoría de edad. Artículo 12 de la constitución española de 1978. *Estudios de Deusto*.