



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

Evaluación de la gestión de la OIM en el Programa de atención a niños, niñas y jóvenes desvinculados de grupos armados ilegales

Informe Final

Bogotá D.C., julio de 2006

econometría 
Consultores

PRESENTACIÓN

El estudio que se presenta a continuación fue elaborado por Econometría S.A. para la Organización Internacional de Migración - OIM. Contiene la Evaluación de la gestión de esta organización en apoyo a la ejecución del Programa de atención a niños, niñas y jóvenes desvinculados de grupos armados ilegales. El Programa suscribió un convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, entidad responsable por la política de atención y protección a este grupo de población.

En la consultoría participó un equipo interdisciplinario de profesionales bajo la dirección de Diana Ruiz y formaron parte del equipo Diego Sandoval y Claudia Peñaranda. La sistematización de los documentos revisados estuvo a cargo de María Isabel Arango. La edición de los informes la realizó Martha Lucía Gutiérrez.

El grupo desea agradecer de manera especial el apoyo, los comentarios y las sugerencias brindadas por el equipo de trabajo de la OIM, especialmente Juan Manuel Luna y Sandra Ruiz. Por parte del ICBF, al coordinador del Programa Julián Aguirre, a las Direcciones Regionales y Centro Zonales quienes recibieron al equipo de trabajo y atendieron reuniones y entrevistas. Así mismo, fue muy valiosa la colaboración recibida por parte de las entidades que operan los Centros de Atención Especializada.

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA OIM EN EL PROGRAMA DE ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES DESVINCULADOS DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	4
1.1 CONTEXTO	4
1.2 OBJETIVOS DEL PROGRAMA	6
1.3 ESTRUCTURA	6
1.4 FASES DEL PROGRAMA Y ACTIVIDADES	8
1.4.1 Fase I del programa 2001-2002	8
1.4.2 Fase II del programa 2003-2005	10
1.4.3 Fase III del programa 2006-2008	11
1.5 EJECUCIÓN DE RECURSOS	11
1.6 INSTANCIAS DEL PROGRAMA	14
1.6.1 Dirección	14
1.6.2 Coordinación	16
1.6.3 Entidades de ejecución	19
2. CARACTERIZACIÓN SOBRE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA – RETOS PARA LA EJECUCIÓN	25
2.1 CUBRIMIENTO DEL PROGRAMA	25
2.2 CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA	27
3. ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL – MODALIDAD INSTITUCIONAL	30
3.1 CAPACIDADES OPERATIVAS DE LOS EJECUTORES	31
3.1.1 Medellín	34
3.1.2 Cali	36
3.1.3 Tunja	37
3.2 EQUILIBRIO ECONÓMICO EN LOS CONTRATOS DE LOS OPERADORES	38
3.3 ACTIVIDADES PARA LA CUALIFICACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO	39
3.4 SISTEMA DE INFORMACIÓN	40
3.5 NIVELACIÓN Y ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO	41
3.6 ATENCIÓN EN SALUD	42
3.7 MODELO DE SUBSIDIO CONDICIONADO A FAMILIAS	43
4. MODELO DE HOGARES TUTORES, EXPERIENCIA PILOTO E IMPLEMENTACIÓN EN ARMENIA	44
4.1 ANTECEDENTES	44
4.2 DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA PILOTO	45
4.3 OPERACIÓN DESPUÉS DEL PILOTAJE Y ALGUNAS LECCIONES DEL PROCESO	47

	PÁGINA
5. ESTRATEGIA DE INSERCIÓN SOCIAL	53
5.1 REUNIFICACIÓN FAMILIAR	54
5.2 CASA JUVENIL	55
5.3 GENERACIÓN DE INGRESOS	55
5.4 CENTRO DE REFERENCIA Y OPORTUNIDADES - CROJ	56
5.4.1 Bogotá	57
5.4.2 Medellín	58
5.4.3 Cali	59
6. ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN AL RECLUTAMIENTO	60
6.1 IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS Y COMUNIDADES EN RIESGO	60
6.2 EJES DE INTERVENCIÓN	61
6.3 ACCIONES DESARROLLADAS	63
6.4 APOYO A COMUNIDADES NEGRAS E INDÍGENAS	64
6.5 CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN A LAS COMUNIDADES	65
6.6 ACCIONES POR CIUDADES	65
6.6.1 Cali	66
6.6.2 Bogotá – Puente Aranda	66
6.6.3 Tunja	67
6.6.4 Villavicencio	67
6.7 DISEÑO DE LA ESTRATEGIA EN LA FASE III DEL PROGRAMA	69
7. INDICADORES DE GESTIÓN Y LOGROS DEL PROGRAMA	71
7.1 INDICADORES CUANTITATIVOS Y PRODUCTOS EN CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE TRABAJO	72
7.2 INDICADORES DE GESTIÓN DE LOS CROJ	75
7.3 ACCIONES DE PREVENCIÓN AL RECLUTAMIENTO	77
7.4 ESTUDIO Y DIFUSIÓN SOBRE EL MARCO LEGAL PARA EL REESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS A MENORES DESVINCULADOS	78
8. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	83
8.1 LECCIONES APRENDIDAS	83
8.1.1 Estrategia de atención integral	84
8.1.2 Estrategia de inserción social	86
8.1.3 Reintegro de prevención	88
8.2 RECOMENDACIONES DE LA CONSULTORÍA	89
8.2.1 Sobre la participación de la OIM en el desarrollo del Programa	89

	PÁGINA
8.2.2 Sobre la sostenibilidad del Programa	89
8.2.3 Sobre la estrategia de atención integral	90
8.2.4 Sobre la estrategia de inserción social	91
8.2.5 Sobre la estrategia de prevención	92
BIBLIOGRAFÍA	95

ANEXOS

ANEXO A	FORMULARIO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA
	RELACIÓN DE FUNCIONARIOS Y REPRESENTANTES
ANEXO B	DE ENTIDADES OPERADORAS ENTREVISTADOS
	SEGÚN CIUDAD

INTRODUCCIÓN

La Organización Internacional de Migraciones (OIM) suscribió en marzo del 2001 un convenio de cooperación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para apoyar, con recursos provenientes de la USAID y otros cooperantes, acciones de atención a menores desvinculados de grupos armados ilegales – excombatientes. En tres ocasiones se ha ampliado el convenio inicial, por lo cual, la cooperación está prevista hasta septiembre del 2008. El valor total del convenio asciende a US\$ 11 millones. Con corte a Septiembre del 2005, segunda fase, se habían ejecutado US\$6.5 millones (representa el 59.4% del presupuesto).

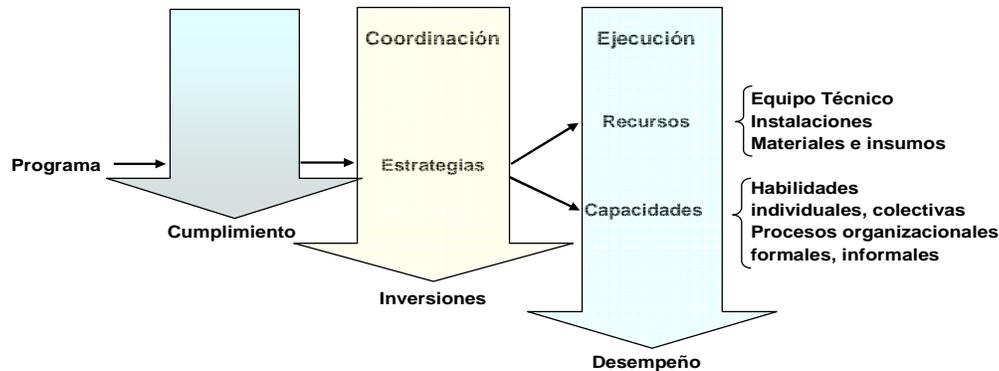
Con el interés de fortalecer y optimizar los procesos que la cooperación desarrolla y facilitar que un agente externo evalúe el cumplimiento de los objetivos trazados por el programa, en marzo del 2006 la OIM contrató con Econometría S.A. la evaluación de la gestión de dicha Organización, con relación a los aportes de la USAID para el Programa, comprendiendo las fases 1 y 2. La primera fase, en cuanto a la atención, básicamente consistió en fortalecer y ampliar la cobertura de los Centros de Atención Especializada (CAE), los Hogares de Atención Transitoria (HAT) y las Casas Juveniles (CJuv), bajo la coordinación del ICBF. De forma complementaria, a nivel de coordinación interinstitucional se trabajó la definición de la ruta jurídica para reestablecer los derechos de los menores desmovilizados y la preparación de un plan de contingencia en caso de darse una desmovilización masiva. La segunda fase del Programa integra aprendizajes de la primera fase y reorienta el proceso de atención bajo una perspectiva que parte del individuo. Sistematiza las estrategias de prevención e inserción social, y actúa en la cualificación de las acciones, mediante la contratación de estudios y actividades de apoyo, a cargo de ONGs vinculadas en el trabajo con menores víctimas de la violencia.

La evaluación adelantada por Econometría S.A. siguió un enfoque metodológico en que la formulación e implementación de estrategias llevan al cumplimiento del objetivo trazado en el Programa. Para ello, las entidades operadoras disponen de recursos y capacidades¹. Los recursos hacen referencia al grupo de trabajo, a la infraestructura física, a la disponibilidad de materiales y equipos, a los recursos financieros. La capacidad se refiere a la habilidad o competencia de la entidad operadora para desarrollar adecuadamente una actividad, a partir de la combinación y coordinación de los recursos, individuales o colectivos, lo que se traduce en las denominadas “rutas organizativas” o flujogramas, que pueden tener un

¹ PNUD, Bureau for Development Policy. *Capacity Assessment and Development*. Technical Advisory Paper No. 3. Enero 1998.

carácter formal o informal dentro de la organización². Entre la definición de las estrategias - instancia de dirección y las entidades operadoras - instancias de ejecución, están las instancias de coordinación. De esta forma, los logros de una gestión se miden por el nivel de cumplimiento de los objetivos definidos, los recursos invertidos para la ejecución de las actividades y el desempeño de las entidades coordinadoras y operadoras.

ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA CONSULTORIA



Para adelantar la evaluación se realizó un análisis de la información que se encuentra en fuentes secundarias, como son los planes de trabajo para fase 1 y 2, los informes trimestrales de ejecución del Programa y los informes finales de convenios y contratos (suministrados por la OIM a los consultores). Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios (instancias de dirección y coordinación) y operadores en las distintas ciudades donde se realiza el programa: Bogotá, Medellín, Cali, Armenia, Tunja y Villavicencio. Para ello, se diseñó un formato de recolección de información, el cual se ajustó a las observaciones de la OIM. El formato aplicado en las entrevistas se presenta en el Anexo A de este informe.

Las entrevistas se realizaron, durante los meses de abril y mayo de 2006, al grupo seleccionado por el contratante, equipo de trabajo de la OIM, funcionarios del ICBF a nivel nacional, direcciones regionales y centros zonales y de las entidades contratistas. A nivel nacional se trataron los temas de contexto, marco jurídico, lineamientos de la política de atención a víctimas de la violencia, desarrollo de modelos e instrumentos. A nivel regional se examinaron las estrategias de atención integral, inserción social y prevención. En las entidades operadoras se preguntaron los motivos para participar en el programa, las actividades que realizan, los costos, apoyos que han recibido y la percepción sobre el desarrollo del programa. Con esta metodología, la consultoría obtiene información cuantitativa y cualitativa sobre los procesos desarrollados y el nivel de desempeño de las entidades, lo cual permite formular un concepto sobre el cumplimiento de los objetivos trazados para el programa.

² GRANT, Robert M. *Dirección Estratégica, conceptos, técnicas y aplicaciones*. Madrid, Editorial Civitas, 1996.

La evaluación efectuada indica que la cooperación de la OIM de forma sistemática y periódica adelanta procesos internos que examinan las actividades del programa, lo que ha permitido el análisis y ajuste progresivo de las metodologías e instrumentos de trabajo; así mismo, hay un avance en los mecanismos de coordinación interinstitucional. Mediante la contabilización de las acciones y actividades que se realizan con cada joven, de forma trimestral, se puede evidenciar el cumplimiento de las metas establecidas en los planes de trabajo aprobados para cada fase. Esto hace referencia a conceptos de gestión y a indicadores cuantitativos de eficacia, principalmente.

Este informe final reúne los contenidos de los dos informes previos (revisión de información secundaria y sistematización de las entrevistas), para ofrecer un análisis integral. Los temas se organizan en ocho capítulos, a saber:

1. Descripción de los objetivos y estructura del programa,
2. Caracterización sobre la población beneficiaria,
3. Estrategia de atención integral,
4. Modelo de hogares tutores,
5. Estrategia de inserción social,
6. Estrategia de prevención al reclutamiento,
7. Indicadores de gestión y logros del programa,
8. Lecciones aprendidas y recomendaciones de la consultoría.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 CONTEXTO

La permanencia de niños, niñas y jóvenes en grupos armados ilegales es una trasgresión a sus derechos, reconocidos por la Constitución Política del país y por el Derecho Internacional Humanitario (DIH). La participación de la niñez en el conflicto tiene las siguientes implicaciones:

- Es una infracción al Derecho Internacional Humanitario,
- Es una de las peores formas de trabajo infantil,
- Vulnera los derechos fundamentales de los niños,
- Es una modalidad del delito de trata de personas.

La búsqueda de soluciones políticas al conflicto, llevadas a cabo durante varias administraciones, ha develado una problemática social donde el Estado es responsable por el bienestar de este grupo de población vulnerable. Ello implica el diseño de políticas específicas de protección y atención integral, en el contexto de la atención a víctimas de la violencia, con el objetivo de potenciar su nivel de desarrollo y proveer mecanismos para su inserción social. Sin embargo, de acuerdo a la normatividad vigente, los niños desmovilizados deben ir a instituciones de reeducación, pues se asume que son transgresores de la ley.

En 1996, la Defensoría delegada para niñez con el apoyo de la UNICEF, adelantó un perfil sobre los niños vinculados a grupos armados irregulares y la complejidad de su situación comenzó a visualizarse en las instituciones del Estado y a nivel de la cooperación internacional. Durante 1997 y 1998 se hicieron investigaciones específicas sobre los niños vinculados a las FARC.

Los lineamientos del programa estaban dados desde 1997 por la formulación de la política de atención a víctimas de la violencia y la suscripción de la convención sobre los derechos de los niños. El Gobierno hacía énfasis en el Derecho Internacional Humanitario, en visualizar las víctimas del conflicto armado y en humanizar su dura situación. Como víctimas se definieron las poblaciones de desplazados, desvinculados, amenazados, huérfanos y viudas de la violencia, para quienes se formularon programas específicos. El programa contó con un documento diagnóstico.

Desde 1994, se había planteado la necesidad de revisar y ajustar la legislación relacionada con todas las categorías de menores en situación irregular, trabajo a cargo del Ministerio Público y el ICBF. La Ley 418 de 1997 trata sobre los instrumentos para la búsqueda de la

convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. El artículo 14 establece sanciones para quien reclute menores de edad como integrantes de grupos armados al margen de la ley. Esta ley fue prorrogada por cuatro años más y modificada mediante las Leyes 548/99 y 782/02. El Decreto Reglamentario 128 de 2003 trata en el capítulo V sobre la protección y atención de los menores de edad desvinculados de los grupos armados. El artículo 22 establece que *los menores [...] deberán ser entregados al ICBF, por la autoridad civil, militar o judicial que constate su desvinculación, [...] para que reciban la protección y atención integral especializada pertinente*. El artículo 24 define que el Programa especial de protección tendrá un *enfoque y tratamiento específico [...], personalizado, en la medida de lo posible*. Así mismo, el artículo 25 señala que el ICBF *desarrollará los planes necesarios para el restablecimiento de los derechos y garantías del niño o menor desvinculado, con especial énfasis en su protección, educación y salud*.

Los primeros niños desmovilizados resultaron del ELN en 1999, en el municipio de Media Luna, quienes fueron recibidos por una Comisión Humanitaria, y luego, un grupo de cinco niños en el Cesar, quienes fueron recibidos por la Defensoría. En ese momento, la única experiencia de asistencia que se tenía era el modelo para niños y jóvenes delincuentes, pero rápidamente se evidenció que no era la mejor oferta institucional de atención para esta problemática.

Desde finales de 1999, el ICBF venía adelantando un Programa de atención integral especializada a menores víctimas de la violencia. Se contaba con cuatro Centros de Atención, localizados en Bogotá, Chía, Cota y Tenjo, que a nivel institucional expresaban un esquema de ejecución muy centralizado y los jóvenes vivían socialmente aislados. El inicio de la cooperación de la OIM, a principios del 2001 en la primera fase, marcó una dinámica que permitió aumentar la cobertura del proceso de atención y apoyar su cualificación. Desde el 2003, segunda fase de la cooperación, se trabajó siguiendo un esquema conceptual más amplio, con la implementación de estrategias de prevención e inserción social.

Para el 2005, el presupuesto total de inversión del ICBF asciende a \$1.2 billones, con la distribución en tres programas generales, que son:

Cuadro 1.1
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL ICBF 2005

Programa General	\$ Mill.
Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos	917.936
Administración para la producción, compra y distribución de alimentos de alto valor nutricional	86.450
Aplicación de la promoción y fomento para la construcción de una cultura de los derechos de la niñez y la familia	2.500
Protección - acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia	199.500
TOTAL PROGRAMAS DE INVERSIÓN	1,206.386

Fuente: DNP; Presupuesto de inversión 2005 - ICBF.

1.2 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El objetivo general de la cooperación de la OIM en el Programa es *contribuir a los esfuerzos nacionales para mejorar las condiciones actuales que tienen los niños excombatientes*. El objetivo del convenio suscrito entre el ICBF y la OIM fue establecer las acciones de cooperación entre las partes para planear, programar, financiar, ejecutar y evaluar acciones integrales orientadas a atender a los menores excombatientes, a sus familias y a las comunidades receptoras³. Se definieron las siguientes áreas de trabajo:

1. Construcción de una red de apoyo social.
2. Fortalecimiento del ICBF para atender esta problemática.
3. Complementación del marco jurídico vigente y realización de su difusión entre los funcionarios que deben atender esta problemática.
4. Diseño de un plan de contingencia, en caso de una desmovilización masiva, y
5. Realización de campañas de información a la comunidad sobre las instancias de atención a menores excombatientes.

Este objetivo, trabajado desde las regionales del ICBF busca *realizar acciones de restitución de derechos y protección integral*⁴ y plantea que el Programa busca *contribuir a la reconstrucción de una ruta de vida por fuera de la guerra, en el marco de garantizar los derechos del niño, la construcción de ciudadanía, democracia, con una perspectiva de género y un enfoque de inserción social y corresponsabilidad*⁵.

1.3 ESTRUCTURA

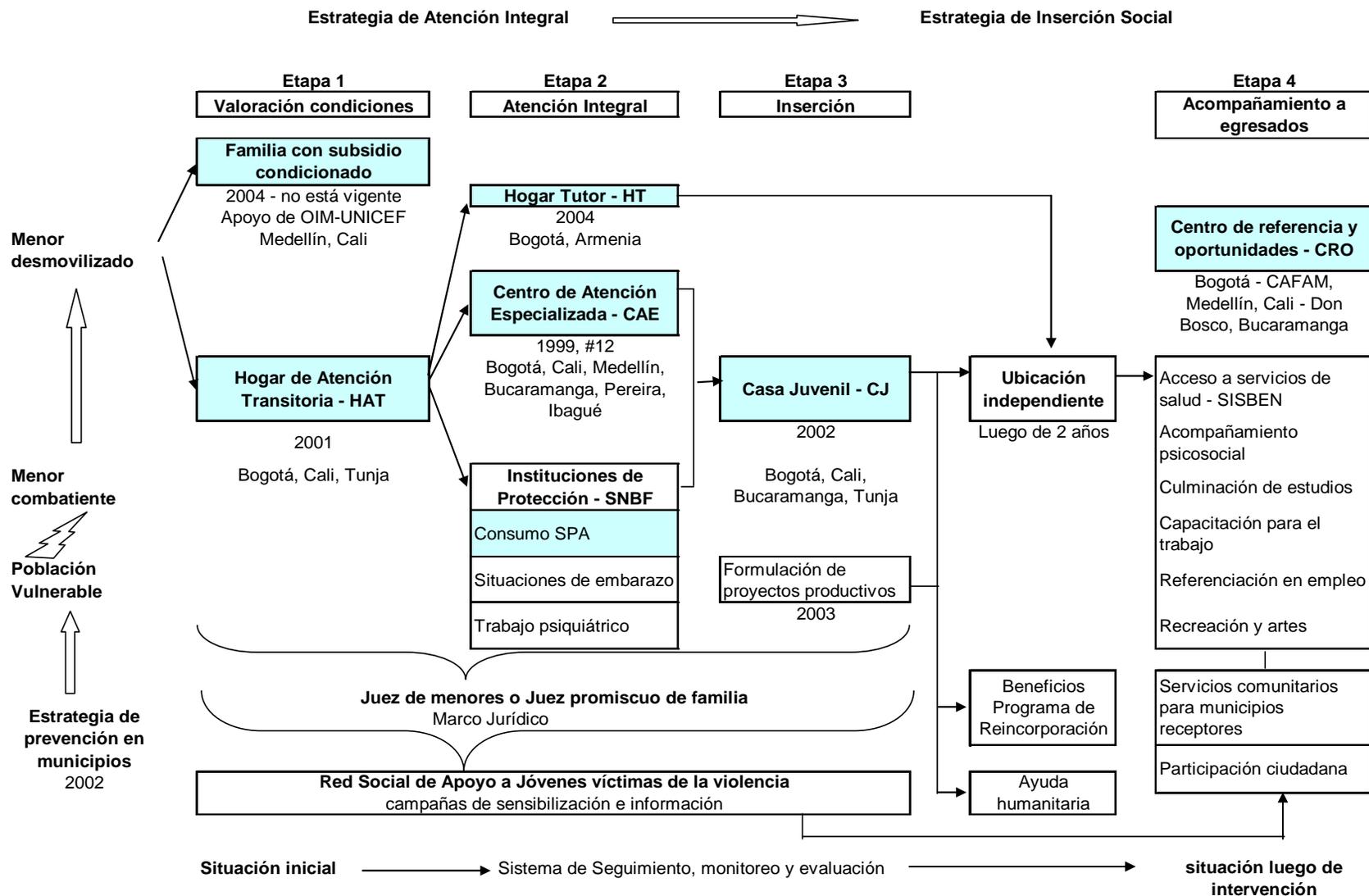
La cooperación, a lo largo del período de ejecución del programa ha apoyado la construcción de un modelo integral, con estrategias de atención especializada en las modalidades familiar e institucional, de inserción social de los jóvenes excombatientes y de prevención al reclutamiento. El modelo busca ser **integral y eficiente** en este proceso. Una interpretación del modelo que se ha seguido se presenta en la gráfica 1.1. El esquema fue elaborado por la consultoría para señalar las nuevas instancias, que fueron integradas durante el desarrollo de la cooperación.

³ OIM – ICBF; **Convenio de Cooperación** No. 352 celebrado entre el ICBF y la OIM. Marzo 2001.

⁴ Entrevista a los funcionarios de ICBF-Medellín.

⁵ Entrevista al coordinador técnico de la Regional del Valle del Cauca.

Gráfica 1.1
ESTRUCTURA ACTUAL DEL PROGRAMA



Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en OIM.

1.4 FASES DEL PROGRAMA Y ACTIVIDADES

El convenio con la OIM se ha ejecutado en tres fases: la primera por un período dos años inició en marzo de 2001 hasta marzo de 2003. Luego, se han dado dos ampliaciones: la segunda fase culminó en junio del 2005 y la tercera fase, en ejecución, llegará hasta septiembre del 2008⁶. El valor total del convenio de cooperación es por US\$ 11 millones: en la fase 1 se ejecutaron US\$ 1.5 millones, la fase 2 tuvo un aumento significativo a US\$ 5 millones y para la fase 3, el presupuesto es de US\$ 4.5 millones. A continuación se describen las acciones y actividades desarrolladas en cada fase.

1.4.1 Fase I del Programa: 2001 - 2002

Durante esta fase y de acuerdo a las áreas de trabajo definidas, se realizaron las siguientes actividades:

1. Fortalecimiento de programas existentes en el ICBF para la atención especializada, se amplió la cobertura geográfica y la capacidad de los Centros en número de beneficiados (incluyendo programas de asistencia técnica y construcción de la red social). Cada Centro se encargó de gestionar para cada uno de los jóvenes la atención integral en aspectos psicosociales, de salud, inserción escolar o capacitación para el trabajo, remisión a instituciones especializadas cuando sea necesario, realización de actividades culturales – artísticas y de recreación (como ejercicios de comunicación no violenta). En el momento de la desmovilización, cada joven requiere una dotación de ropa, gastos de sostenimiento y transporte (para la presentación ante el juez y llegada a la institución del ICBF). La primera modalidad de atención integral se dio a través de cuatro CAEs, en los municipios de Cota, Chía y Tenjo, los cuales no presentaban esquemas de integración de los jóvenes a la sociedad, su funcionamiento era aislado. La capacidad de atención para 80 jóvenes, lo cual en el 2001 ya era insuficiente. Actualmente, el Programa cuenta con cuatro Hogares Transitorios (en Bogotá, Cali, Medellín y Tunja), con doce Centros de Atención Especializada (en las ciudades mencionadas, más Armenia) con una capacidad para atender a 360 jóvenes y esta capacidad se utiliza en más del 90%, y cuatro Casas de Jóvenes.
2. En el componente de educación, inicialmente los profesores asistían a los CAEs, tanto para atender la formación básica de los niños como en las actividades de capacitación para el trabajo. Luego, se otorgaron becas para que los jóvenes fueran a instituciones educativas en el sistema regular.
3. También en la estrategia de atención se adelantó el proceso de reencuentro y reunificación con las familias, que consiste en una valoración y trabajo con las mismas para superar las condiciones de vulnerabilidad que dieron origen a la vinculación del

⁶ Décimo octavo Informe Trimestral de Actividades del Programa.

menor a grupos armados ilegales. Se atendieron aspectos de educación del joven y de mejoramiento de los ingresos del hogar.

4. Se adelantó la evaluación del marco jurídico vigente y se definió una “ruta jurídica” para efectos de identificar los procedimientos legales. Se identificaron las entidades con funciones específicas en el proceso de restitución de derechos. Se realizaron actividades de socialización sobre esta normatividad, especialmente para asegurar su correcta aplicación, entre funcionarios públicos y jueces. Se trabajó en el fortalecimiento de la oficina de niñez y familia de la Defensoría del Pueblo.
5. Se elaboró un Plan de Contingencia, como apoyo de instituciones claves a la capacidad de respuesta que debe tener el SNBF en caso de una masiva desmovilización de menores. Comprende actividades de recepción, registro y monitoreo; transporte y logística; centros de recepción, oportunidades de inserción social. El plan define los roles de las organizaciones, las necesidades y limitaciones financieras. La formulación de este Plan de Contingencia obedeció a un Gobierno que realizó esfuerzos por firmar la paz con los grupos armados irregulares, con la implicación de fortalecer los programas de atención a las víctimas, lo cual quedó expresado en el Plan Colombia.
6. Se creó una red social de agencias claves, definida e informada sobre los números, proyecciones, asuntos legales y políticas, condición de asistencia, necesidades de financiamiento. Se realizaron campañas de sensibilización sobre la problemática social de los niños excombatientes, y específicamente de difusión de la estrategia de atención, principalmente a nivel de las ONGs locales vinculadas en el abordaje del tema y su atención.
7. Así mismo, se introdujo la estrategia de prevención, previa identificación de las comunidades vulnerables. Esta estrategia tiene dos componentes: 1) trabajo continuo en zonas identificadas como de alto riesgo (los 10 departamentos que tienen un mayor número de menores excombatientes), con los niños, familias, profesores, líderes comunitarios y autoridades locales; comprende la producción de materiales y realización de actividades a nivel local y, 2) campañas masivas de sensibilización a las comunidades para contribuir a la prevención de este fenómeno; con información sobre la situación de los menores combatientes, aspectos relacionados con la protección a menores excombatientes e información a los medios sobre la restitución de sus derechos.
8. Se inicia la estructuración de la estrategia de “asistencia para la inserción social”, que comprende encuentros familiares, conformación de fondos de ayuda económica para completar la educación y capacitación para el trabajo.

1.4.2 Fase II del Programa: 2003 – 2005

1. Una vez se acordó el modelo para la estrategia de atención integral, la cooperación avanzó en apoyar la cualificación del proceso; esto es, mejorar la calidad de los servicios prestados al joven desmovilizado, para lo cual se vincularon entidades de apoyo y se completaron los grupos de trabajo, especialmente en las áreas de asistencia psicológica, educación y capacitación para el trabajo. Los acercamientos al MEN se concretaron en la resolución que establece mecanismos para que los menores puedan acceder a la educación pública de forma gratuita; el programa continúa con los apoyos para la aceleración del aprendizaje, desarrollo de habilidades de manejo en los profesores y el otorgamiento de subsidios para completar las necesidades de transporte, materiales.
2. Se introdujo en la estrategia de atención integral el esquema de Hogares Tutores, como mecanismo de acompañamiento individualizado para un joven en que los valores de familia son importantes y le permite un mayor contacto social mientras supera la etapa de transición.
3. En la estrategia de inserción social, se inicia la estructuración de proyectos piloto para la generación de ingresos. Este componente va asociado a la recepción por parte de los jóvenes de los beneficios que tiene el Programa de Reinserción, durante un período de dos años. En el presente gobierno, el Programa de Reinserción ha asumido un liderazgo dentro de las prioridades de la agenda social del gobierno y se reconoce que, en un principio la transición de una perspectiva a otra demoró la toma de decisiones en la dirección del ICBF, con una incidencia sobre los procesos que traía la cooperación internacional. En la perspectiva del ICBF, para lograr una inserción de los jóvenes es requisito su inclusión social, lo cual debe trabajarse a través de la red social que brinda el SNBF. Para atender el contexto específico de niños desmovilizados provenientes de etnias, con la Gobernación del Cauca se inició un trabajo piloto de fortalecimiento organizacional para la recepción de los jóvenes en las comunidades y de generación de ingresos.
4. Se estructuró el modelo Centro de Referencia de Oportunidades (CROJ), como punto de encuentro, información y seguimiento sobre las condiciones de los jóvenes que pasaron por el Programa. Incorporados a la sociedad, los jóvenes desean, en algunos casos, completar y culminar los estudios de secundaria, avanzar hacia una formación técnica o universitaria. Para ello, el Programa cuenta con un fondo de recursos. Otros, desean desarrollar el proyecto productivo formulado, para lo cual deben acceder a los beneficios del Programa de reinserción. Otro grupo de jóvenes desean aplicar dichos beneficios para la adquisición de vivienda, pero su valor, de \$8 millones, no es suficiente. Con el objetivo de conformar la red social que apoye al joven en la etapa de inserción social, el Programa ha realizado seminarios nacionales y encuentros regionales. La vinculación de las Cajas de Compensación Familiar ha traído beneficios para los jóvenes en la atención de aspectos de salud, educación, capacitación para el

trabajo, recreación, asesoría legal y en algunos casos, han gestionado su vinculación laboral.

5. La estrategia de prevención avanza hacia la consideración de los mecanismos adelantados en los planes de desarrollo municipales.

1.4.3 Fase III del Programa: 2006 - 2008

Esta es la fase del Programa que se encuentra en ejecución, sobre la cual no se hace una evaluación de gestión. La ampliación del convenio se justificó a partir de la necesidad de articular a los jóvenes desmovilizados con el sector empresarial y la OIM preparó el Plan de trabajo para esta fase.

1.5 EJECUCIÓN DE RECURSOS

El siguiente cuadro presenta el presupuesto y ejecución de los recursos de la cooperación, por años y total acumulado y según las categorías de gasto e inversión que se establecieron.

Cuadro 1.2

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS SEGÚN CATEGORÍAS (US\$)

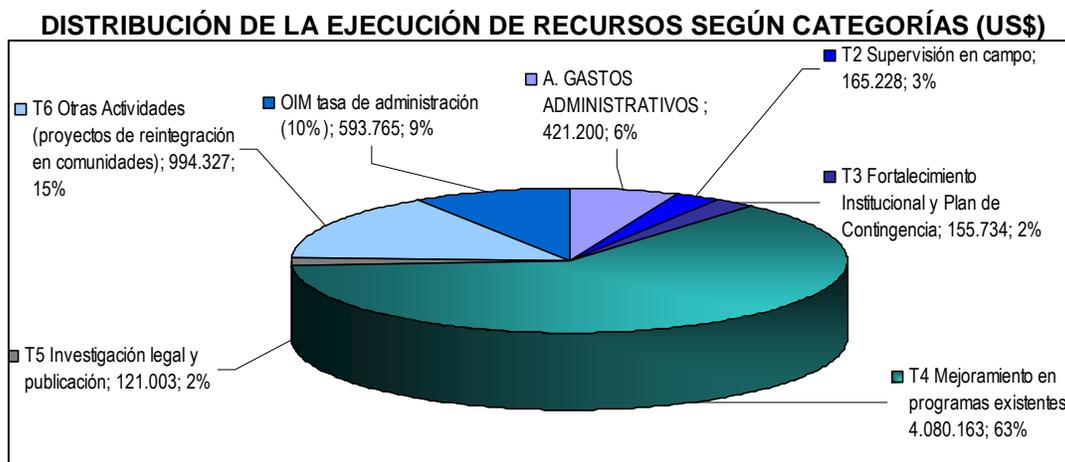
Categoría	Presupuesto	US\$ Ejecutado					Ejecución Acumulada	% Ejec / Presup	Distribución %
		2001	2002	2003	2004	2005			
A. GASTOS ADMINISTRATIVOS	1.867.633	26.745	33.379	40.922	125.449	194.705	421.200	22,6%	6,4%
T1 Recursos Humanos	1.691.309	26.745	33.379	39.119	80.662	147.984	327.888	19,4%	5,0%
T7 Gastos de Oficina	176.324	0	0	1.804	44.787	46.722	93.313	52,9%	1,4%
B. GASTOS DE OPERACIÓN	8.132.367	432.650	954.031	1.757.853	1.367.589	1.004.332	5.516.455	67,8%	84,5%
T2 Supervisión en campo	338.354	9.449	35.022	41.420	35.905	43.431	165.228	48,8%	2,5%
T3 Fortalecimiento Institucional y Plan de Contingencia	142.365	31.308	19.556	77.993	25.717	1.160	155.734	109,4%	2,4%
T4 Mejoramiento en programas existentes	6.065.488	382.782	675.962	1.195.504	1.027.052	798.864	4.080.163	67,3%	62,5%
T5 Investigación legal y publicación	217.276	9.111	20.980	18.290	32.134	40.487	121.003	55,7%	1,9%
T6 Otras Actividades (proyectos de reintegración en comunidades)	1.368.884	0	202.511	424.647	246.780	120.389	994.327	72,6%	15,2%
SUBTOTAL	10.000.000	459.395	987.409	1.798.776	1.493.038	1.199.037	5.937.655	59,4%	90,9%
OIM tasa de administración (10%)	1.000.000	45.940	98.741	179.878	149.304	119.904	593.765	59,4%	9,1%
TOTAL	11.000.000	505.335	1.086.150	1.978.653	1.642.341	1.318.941	6.531.420	59,4%	100%

Fuente: OIM.

La categoría de Mejoramiento de programas existentes concentra el 63% del total de recursos ejecutados. La categoría de Otras actividades, que consiste en los proyectos de reintegración en comunidades, ejecuta el 15% de los recursos. Los gastos de administración representan el 6%, la supervisión en campo el 3%. Por fortalecimiento institucional y diseño del plan de contingencia se han ejecutado el 2% de los recursos; otro 1% fue la investigación legal y publicación. Por la categoría de publicaciones la cooperación de OIM ha financiado la producción de videos institucionales, varias publicaciones como “Guerreros sin sombra” y “Conflicto armado, niñez y adolescencia” y la impresión de

protocolos técnicos para la atención de problemáticas específicas. La tasa de administración de la OIM es del 10%.

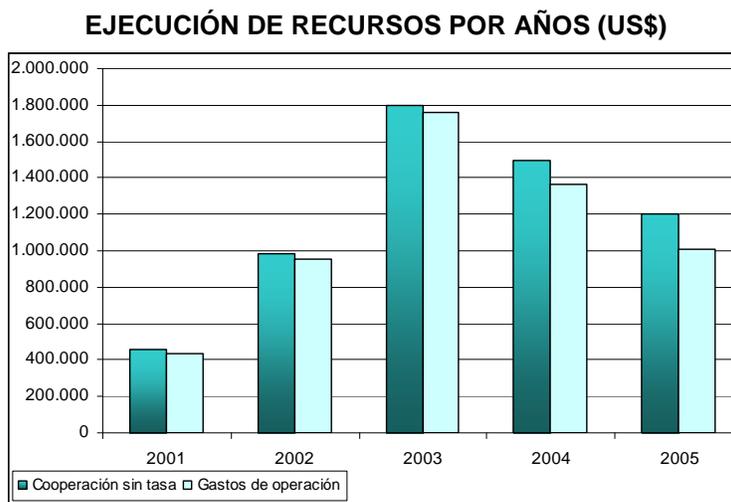
Gráfica 1.2



Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en el cuadro anterior.

En el año 2003 se ejecutaron US\$ 1.9 millones, cerca del 30% del valor total ejecutado en los cinco años. Lo anterior corresponde al mayor número de niños que ingresaron al programa (ver gráfica 2.2). La ejecución por años es la siguiente:

Gráfica 1.3

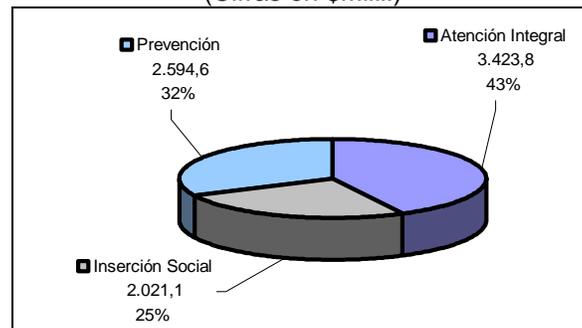


Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en el cuadro anterior.

En cuanto a la contratación de servicios, de un monto total de \$8 mil millones que la cooperación USAID-OIM ha ejecutado mediante contratación, siendo este mecanismo de ejecución de recursos el más representativo, la distribución de la inversión según las estrategias, es la siguiente:

Gráfica 1.4

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR ESTRATEGIAS
 (Cifras en \$Mill.)



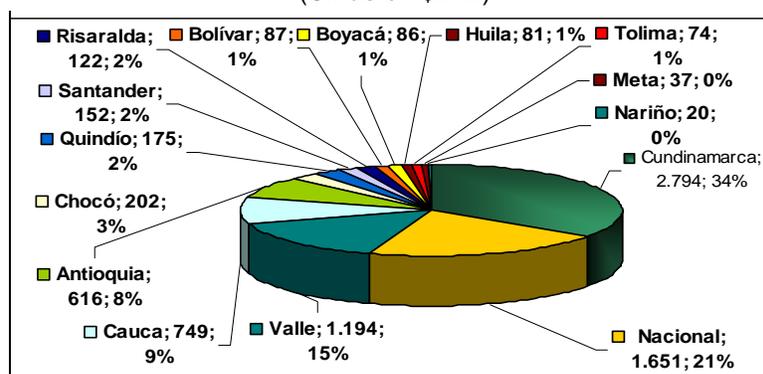
Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en OIM, relación de contratos.

Durante el período analizado, en la estrategia de atención especializada los recursos orientados a los CAEs alcanzaron los \$1,788 millones; en apoyos complementarios para la atención integral se han invertido cerca de \$730 millones. De forma específica, para atender el tema de prevención y atención del consumo de drogas se han destinado \$122 millones. Para apoyar el componente de capacitación para el trabajo en Cundinamarca, se han destinado \$210 millones. Las casas juveniles han recibido \$94 millones. El diseño y aplicación del modelo de Hogares Tutores tiene contratos por \$180 millones y los Hogares de Atención Temporal por \$164 millones. Se han dado unos apoyos puntuales para el reintegro de los jóvenes con sus familias en Antioquia por \$29 millones y al reencuentro con familias en Santander se destinaron \$7 millones.

En la estrategia de inserción social, los CROJ han recibido recursos por \$887 millones, en apoyos a la formulación de proyectos productivos se han invertido \$1,134 millones. Los informes trimestrales de avance del Programa durante el 2005 realizan reportes detallados sobre las actividades que realizan los CROJ. La estrategia de prevención ha ejecutado \$2,498 millones en contratos. La distribución de los recursos invertidos por regiones es la siguiente:

Gráfica 1.5

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS CONTRATADOS POR REGIONES
 (Cifras en \$Mill.)



Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en OIM, relación de contratos.

El 34% de los contratos se han ejecutado para Bogotá y Cundinamarca, el 15% en el Valle, el 9% en Cauca y el 8% en Antioquia.

1.6 INSTANCIAS DEL PROGRAMA

La OIM, desde marzo 30 del 2001 con recursos de la USAID, entre otros, viene apoyando la implementación del Programa de apoyo para niños excombatientes, mediante un convenio de cooperación con el ICBF. Las instancias del programa quedaron definidas en el Plan de Trabajo de la siguiente forma:

Gráfica 1.6

MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

1. Funciones de la OIM - Colombia
<ul style="list-style-type: none">▶ Recolección de información y aplicación de tecnologías de informática.▶ Realización de un estudio sobre proveedores de servicios.▶ Participación en los Comités Técnico y Ejecutivo del Programa.
2. Funciones del ICBF
<ul style="list-style-type: none">▶ Diseño y coordinación de la política.▶ Diseño y coordinación de las estrategias de asistencia para víctimas de la violencia y niños desmovilizados.▶ Orientación de los apoyos del SNBF para la atención de niños víctimas.▶ Responsable por la atención especializada y operación de centros.▶ Asume un papel clave en el diseño e implementación de las actividades de capacitación y en la certificación de aliados ejecutores.▶ Asume los costos plenos de los 6 CAEs a partir del año 2003.▶ Responsable por desarrollar e implementar los mecanismos necesarios de seguimiento, para los niños excombatientes una vez han pasado por el programa, de forma que se asegure la sostenibilidad de la intervención y el éxito de la reintegración.
3. Funciones de la Fundación Save the Children - UK
<ul style="list-style-type: none">▶ Aportes en el diseño e implementación de programas orientados a asistir y proteger los niños afectados por la guerra y en riesgo, con énfasis en metodologías participativas, de niñez y género.▶ Esfuerzos por la inserción de Colombia en las investigaciones y campañas internacionales sobre la niñez bajo conflicto.▶ Proveedor de asistencia técnica en el marco de la Convención sobre los derechos de los niños y los acuerdos de protección en el derecho internacional humanitario.▶ Asume el liderazgo para el diseño e implementación de todos los componentes de capacitación.▶ Desarrolla un papel clave en la organización de seminarios y mesas de trabajo para fortalecer la red de participación de las organizaciones.▶ Participación en los Comités Técnico y Ejecutivo del Programa.
4. Otras entidades de asistencia a los niños desmovilizados
<ul style="list-style-type: none">▶ Coordinación y definición de mecanismos para compartir información Ministerio del Interior y Oficina de Reintegración.▶ Procuraduría, oficina delegada para niñez y familia.▶ Defensoría del pueblo.▶ Consejo Presidencial para la paz.▶ ONGs nacionales▶ Agencias y ONGs Internacionales, Cruz Roja, Agencias de Naciones Unidas (UNICEF, UNHCR, UNHCHR)▶ Comité Andino de servicios y Alianza contra el uso de niños en el conflicto.

Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en el Plan de Trabajo 2001-2003.

En este aparte se explican las instancias de dirección, coordinación y ejecución del Programa.

1.6.1 Dirección

La dirección del Programa está en cabeza de la Directora General del ICBF y del representante de la OIM, quienes suscribieron el convenio y las respectivas adiciones. También, tendrían bajo su responsabilidad las modificaciones a que hubiere lugar. El Plan de Trabajo fase I establece el Comité de Dirección para el programa. De acuerdo al convenio, los compromisos de la OIM en el Programa son los siguientes:

1. Administración del convenio, lo cual se evidencia en las comunicaciones oficiales del representante de la OIM al ICBF que hacen referencia a las adiciones del convenio, con la debida justificación.
2. Participación en el Comité Técnico, que es la instancia de toma de decisiones y coordinación.
3. Definición de actividades y aprobación del presupuesto, lo cual está a cargo del Comité Técnico.
4. La OIM puede dar en comodato al ICBF bienes y equipos para efectos de la cabal ejecución del Programa.
5. La OIM puede hacer una adquisición directa de materiales e insumos, cuando el Comité Técnico así lo determine. Hasta por un monto de \$500 mil, las entidades contratadas y operadores pueden realizar adquisiciones⁷ de forma directa; por montos mayores, las adquisiciones las realiza la OIM. Por ejemplo, para el resguardo indígena de Sabaleta se financió la construcción, el montaje e instalación de un horno panelero por \$16 millones; se adquirieron computadores para dotación de las quince oficinas regionales de la Procuraduría, con el propósito de implementar un sistema de monitoreo de los planes departamentales y municipales para niños desmovilizados y prevención al reclutamiento.
6. Trámite y desembolso de los recursos aprobados y requeridos, para lo cual, el grupo de trabajo de la OIM cuenta con el oficial de convenios, una monitora financiera y un asistente administrativo.
7. Aprobación de las personas vinculadas a los proyectos. Esta función se delegó al Comité Técnico.
8. En coordinación con el ICBF, efectuar la supervisión y monitoreo técnico y administrativo de proyectos y actividades. Esta función que se delegó al Comité Técnico.
9. Realización de auditorias y controles sobre las acciones y actividades del convenio, para lo cual cada trimestre se prepara un informe de avance de actividades y resultados obtenidos. Los monitores, periódicamente realizan visitas a los centros zonales y entidades operadoras. El informe trimestral también trata sobre lecciones aprendidas y la planeación de actividades para el siguiente trimestre. Así mismo, se establece que los contratistas deben mantener los soportes de los gastos efectuados con cargo a los recursos de la USAID para control por parte de la agencia.

⁷ Convenio de Cooperación No. 352 OIM-ICBF, marzo 2001.

10. Realización de un convenio de participación con Save the Children – UK, entidad que actuó como contraparte de la cooperación en los siguientes temas: 1) la implementación de la red social, 2) fortalecimiento de ONGs para el proceso de asistencia a niños excombatientes, y 3) capacitación a líderes de la comunidad en relación con el marco normativo vigente.

1.6.2 Coordinación

Para la definición y coordinación de las actividades se creó el Comité Técnico, integrado por dos representantes de la OIM y dos del ICBF. El Comité debe reunirse por lo menos una vez al mes, para desarrollar las siguientes funciones:

1. Planificación de las actividades del Programa, para lo cual se cuenta con el plan de trabajo por fases.
2. Consideración y aprobación de los proyectos presentados por las regionales del ICBF, luego se procede al visto bueno del representante legal de la OIM.
3. Presentación y consideración de nuevas iniciativas.
4. Promoción para la vinculación de nuevas entidades, especialmente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), vinculación del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
5. Resolución de conflictos.

El plan de trabajo fase 1 establece los siguientes mecanismos de actuación:

Gráfica 1.7

IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS

- ▶ Todas las intervenciones del programa serán subcontratadas o coordinadas con aliados para su desarrollo, excepto: ciertos componentes de capacitación, actividades de divulgación de información seminario inter-institucional.
- ▶ En la selección, se dará prioridad a ONGs con capacidad instalada para implementar uno o varios componentes y amplia experiencia de trabajo con la niñez afectada por el conflicto.
- ▶ El programa trabajará en el fortalecimiento de las organizaciones para proveer una alta cualificación y atención sostenible, especialmente en las áreas donde la pre-calificación de las ONGs no existe.
- ▶ Para asegurar la participación en el largo plazo de las Agencias Gubernamentales para la atención del grupo de población objetivo, el Programa coordinará con los Ministerios de Educación y Salud, el SENA y oficinas departamentales y municipales.
- ▶ Para supervisar la administración del programa, las tres entidades integrarán el Comité Técnico del Programa. El donante participará como observador.

Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en el Plan de Trabajo 2001-2003.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

En ICBF es una entidad pública comprometida con la protección integral de la familia y en especial de la niñez. Como coordinadores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar - SNBF proponen e implementan políticas, prestan asesoría y asistencia técnica y socio-legal a las comunidades y otras entidades.

El ICBF – sede nacional coordina el programa a través de la Subdirección Técnica, área de intervenciones directas, la cual cuenta con grupos de trabajo para los programas de Haz Paz, Nutrición, Adopciones, Especiales y Víctimas de la Violencia; este último comprende desplazados y desvinculados. El grupo, que además de la coordinación del Programa, formularon la política social de atención, está conformado por un coordinador, una defensora de familia, dos psicólogas, una trabajadora social y tres profesionales más de otras disciplinas.

Las Direcciones Regionales del ICBF cumplen una función de coordinación del Programa en el ámbito de su jurisdicción. Los programas de protección integral en las regionales del ICBF tienen los siguientes ejes misionales:

Gráfica 1.8
ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN EN LAS REGIONALES ICBF



Fuente: ICBF, Coordinación Técnica de la Regional Valle del Cauca.

El Programa de atención a niños, niñas y jóvenes desvinculados se identifica a nivel regional en la coordinación técnica como un programa especial, dentro de la atención a víctimas de la violencia, en el componente de restableciendo vínculos.

Las direcciones regionales reportan directamente a la Dirección General del ICBF y se organizan en centros zonales. El SNBF permite articular de forma participativa programas y proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida de la niñez y la familia. Los objetivos del SNBF son: 1) proteger y defender los derechos de los niños y la familia, brindando bienestar integral a la comunidad, 2) generar relaciones horizontales entre los distintos niveles de descentralización, participación y asesoría, 3) potenciar y maximizar el uso eficiente de los recursos asignados para el desarrollo y el bienestar familiar.

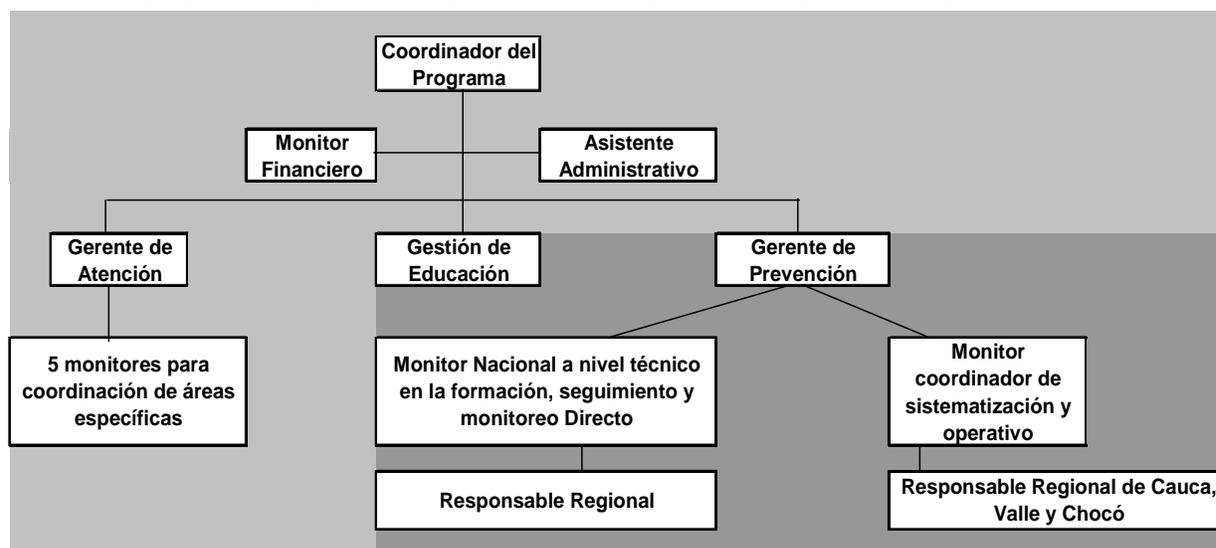
De acuerdo al Decreto 1137 de 1999, en todos los departamentos y municipios como estrategia para la articulación funcional de los agentes del SNBF, se deberán conformar los Consejos de Política Social.

OIM – coordinación del Programa

La OIM cuenta con un grupo de trabajo específico para el Programa, integrado por 12 profesionales. El grupo actúa con cinco monitores asignados por áreas definidas bajo la dirección del coordinador de Programa y dos gerentes, uno del área de atención y otro para prevención. También está el apoyo administrativo, financiero, de contratación y el monitor de campo.

Gráfica 1.9

ORGANIZACIÓN DE LA OIM PARA LA COORDINACIÓN DEL PROGRAMA



Fuente: Elaborado por Econometría S.A. a partir de presentación de la OIM y entrevista a la monitora del Programa de Prevención.

Se ha dado un trabajo de fortalecimiento institucional para la Defensoría del Pueblo. Del trabajo de coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, éste expidió la Resolución 2620 del 2004 que orienta la prestación del servicio para menores excombatientes e hijos de desmovilizados. También, la cooperación coordina con el SENA la ejecución del componente de capacitación para el trabajo y proyectos productivos, convenio que se firmó recientemente. Con el Programa de Reinserción para desmovilizados, el ICBF coordina el tema de seguridad de los menores, los beneficios económicos y la canalización de recursos de ayuda humanitaria.

Actualmente se interactúa mediante un Consejo en que además de la Oficina del Comisionado para la Paz participa el Ministerio del Interior y Justicia en su calidad de ejecutor del Programa de Reinserción, el Ministerio de Defensa por ejecutar programas

de ayuda humanitaria, y el ICBF por la estrategia de atención integral en el programa de menores desvinculados.

1.6.3 Entidades de ejecución

La OIM realiza actividades de apoyo y complemento a las acciones y actividades que desarrollan algunos de los centros zonales del ICBF para la operación de los CAEs. El ICBF- sede nacional coordina la articulación con entidades públicas pertenecientes al SNBF, para el desarrollo de trabajos específicos en los componentes de atención integral.

Cuadro 1.3
ENTIDADES DEL SNBF VINCULADAS AL PROGRAMA

Entidad	Área de Trabajo
Defensoría del Pueblo	Capacitación a 9 oficinas regionales, Definición de criterios de remisión a entidades especializadas de rehabilitación en apoyo a las decisiones de los jueces; Diagnosticar casos de consumo de sustancia psicoactivas (SPA).
Profamilia	Prestación de servicios médicos en la primera etapa. Salud sexual y reproductiva.
EPS	Salud, prestación de servicios por SISBEN.
MEN	Acceso de los beneficiarios al sistema educativo y aplicación de un modelo flexible que atiende el perfil de los jóvenes.

Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en Informes Trimestrales del Programa.

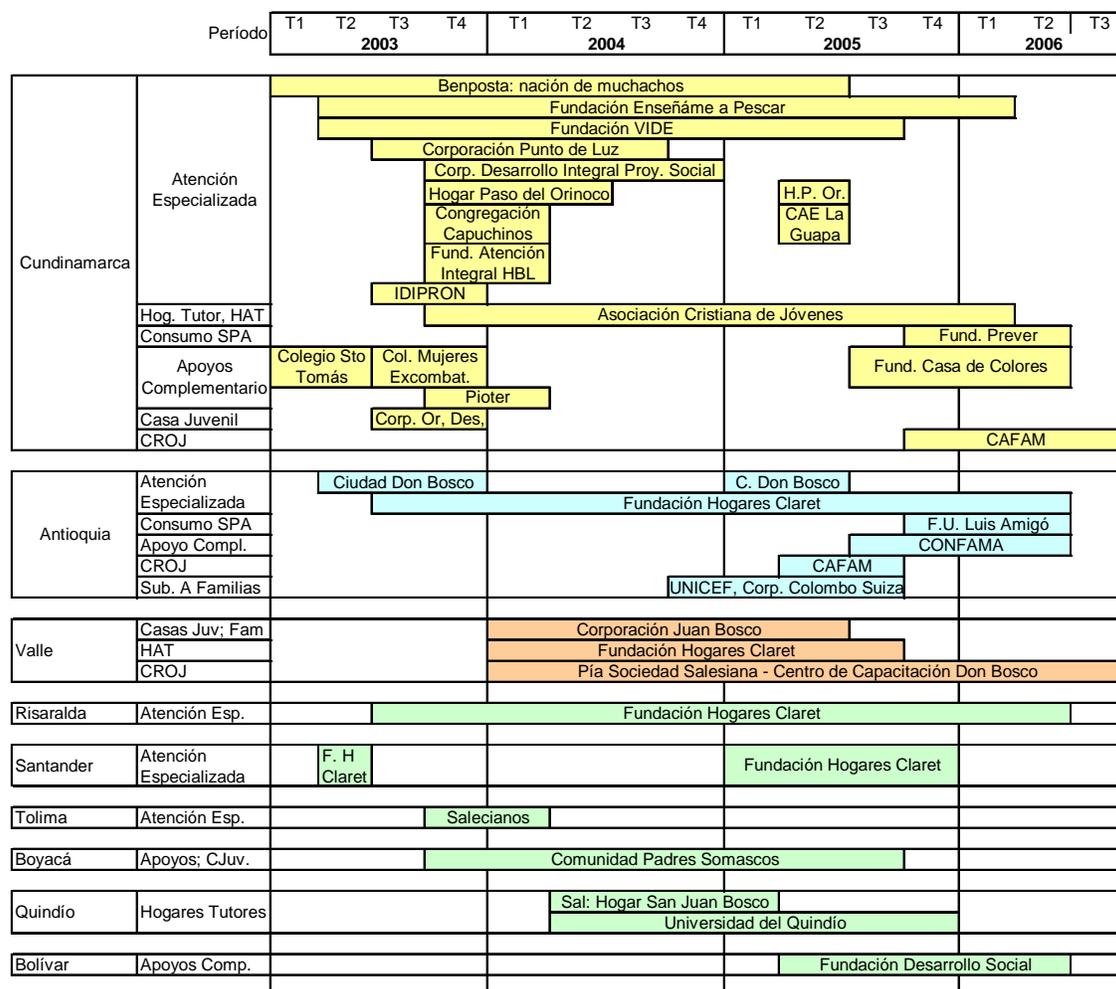
Los centros zonales de ICBF supervisan los contratos del ICBF con las entidades operadoras de los Centros de Atención. Inicialmente el Comité Técnico del Programa participaba en la decisión sobre esta contratación; de hecho, una de las actividades establecidas en el plan de trabajo fase 1 fue la revisión de los costos, cuota-niño-mes de esta contratación y la renegociación de los contratos. Con posterioridad, se decidió que el ICBF es autónomo en esta contratación, pues la entidad asumió la totalidad de los costos, cuota-niño-mes, que es el valor de esta contratación. La cooperación apoya y cubre los costos de servicios complementarios; por ejemplo, la OIM contrata servicios de consultoría técnica, prestación de servicios con ONGs y profesionales, para apoyar determinadas áreas de atención como nivelación escolar, capacitación para el trabajo y prevención y tratamiento al consumo de drogas. Así mismo, la OIM sustenta los costos logísticos, de transporte, alojamiento, alimentación y dotación en el momento de la desmovilización de los niños.

Los siguientes esquemas presentan las entidades vinculadas, según localización y períodos, en los componentes de atención especializada, proyectos productivos y en la estrategia de prevención.

Estrategia de Atención Integral

Gráfica 1.10

ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN LOS COMPONENTES DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA



Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en la relación de contratos OIM, 2006.

Se observa el énfasis de la ejecución del Programa en Cundinamarca, donde ha sido constante la participación de Benposta y la Fundación Enseñame a Pescar; la vinculación de otras ONGs en CAEs, el Hogar de Atención Transitoria, los proyectos piloto de Hogares Tutores y Casa Juvenil, la puesta en marcha del CROJ y apoyos en procesos educativos y de integración. La Fundación Prever atiende la problemática de consumo de drogas en los beneficiarios.

En Antioquia participan la Fundación Hogares Claret y Ciudad Don Bosco. Es interesante la vinculación de la Caja de compensación familiar para la puesta en marcha del CROJ y el convenio con UNICEF, ICBF Regional y la Corporación Colombo Suiza, para el proyecto piloto de subsidios condicionados a familias de beneficiarios. La Fundación Universitaria Luis Amigó atiende la problemática de consumo de drogas en los beneficiarios.

En Valle, el Programa ha contratado al Centro de Capacitación Don Bosco, a la Corporación Juan Bosco y la Fundación Hogares Claret para apoyar algunos de los componentes de la estrategia de atención especializada y la puesta en marcha del CROJ está a cargo del Centro de Capacitación Don Bosco. En Risaralda y Santander también está la Fundación Hogares Claret. Los apoyos del Programa en Boyacá son ejecutados por la Comunidad de Padres Somascos, en Tolima por los Salesianos. En Quindío, se destaca la asociación entre la Universidad del Quindío y el Hogar Salesiano San Juan Bosco para ejecutar el proyecto piloto de Hogares Tutores. En Bolívar, durante el 2005 se iniciaron actividades de apoyo con la Fundación Desarrollo Social.

El Comité Técnico ha aprobado la contratación de equipos de trabajo a nivel nacional y local para complementar las capacidades de las Regionales del ICBF en el desarrollo de la estrategia de atención integral.

Gráfica 1.11
EQUIPO DE TRABAJO QUE FINANCIA LA OIM PARA APOYAR EL COMPONENTE DE ATENCIÓN INTEGRAL



Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en OIM, Informes Trimestral de actividades.

Los Defensores de familia, en las regionales de Cali, Bucaramanga, Armenia y Cartagena reciben el apoyo de practicantes de derecho para efectos de identificar los procesos que involucran a jóvenes excombatientes, hacerles seguimiento y avanzar en los trámites de restitución de derechos.

Estrategia de Inserción Social

Un componente de la estrategia de inserción social que ha recibido atención por parte del Programa es la formulación de proyectos productivos, capacitación para el trabajo y vinculación de los beneficiarios a una actividad económica.

Gráfica 1.12

ENTIDADES QUE APOYAN EL COMPONENTE DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA DESMOVILIZADOS

Período	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
	2003		2004				2005			
Cundinamarca	AP & P Ltda		Cachuchas, Camisetas Good Will							
	Imaginación EU									
Valle	JAVEPI EU									
			Asoc. Nal Centros Des Prod Tecnol. y Comer.							
			Centro de Desarrollo Productivo del Cuero							
Antioquia	Marketing de Ideas									

Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en la relación de contratos OIM, 2006.

El componente de capacitación para el trabajo, buscando pasantías y vinculación laboral, se ha ejecutado en Cundinamarca en las áreas de confección industrial, artes gráficas, joyería, trabajos en restaurantes, panaderías y producción artesanal; también, con prestación de servicios durante procesos de empacado, también se ha impartido capacitación socio-empresarial y técnica.

En Antioquia se adelantó un proyecto piloto para entrenamiento y vinculación de los beneficiados a la prestación de servicios durante los eventos de ferias. En Valle, se han construido planes de negocio para los sectores de alimentos, cuero y calzado, metalmecánica y trabajo en madera y muebles. Con el Centro de Desarrollo Productivo del Cuero se ha trabajado en residuos sólidos y producción y comercialización de calzado colegial y de dotación.

Estrategia de Prevención

La estrategia que ha representado una mayor dispersión geográfica de actividades es la de prevención.

Gráfica 1.13

ENTIDADES EJECUTORAS DE LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

Período	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1
	2002				2003				2004				2005			
Chocó					Alcaldía de Alto Baudó					Alcaldía de Novita						
					Colegio Agrop. San Pío X					Alcaldía de Bahía Solano						
					Colegio Ntra Sra. Fátima					Alcal. Medio Atrato						
					Resg. Indig. Sabaleta					Procura Claretiana de Misiones						
					Induluz											
Cundinamarca									CERLALC - Inst. LC Galán				Pioter		Asoc. Cristiana Jón.	
Cauca		Gobernación del Cauca													CRIC - Indígenas	
Santander				Org. Fem. Popular										Parroq. Sagrada Familia Barrancabermeja		
Bolívar										Fundación Restrepo Barco				Corp. Red Jóvenes por la Paz		
Antioquia										Ciudad Don Bosco						
Boyacá										Comunidad Padres Somascos						
Huila										Corporación Vida en Primavera						
Meta														CORDEPAZ - Corp. Paz		
Nariño															Diócesis Pasto	

Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en la relación de contratos OIM, 2006.

En prevención, se destaca la financiación de proyectos para comunidades afrocolombianas e indígenas en Chocó y Cauca. En Cauca, se apoyó a la Asociación de Proyectos Comunitarios (APC) para la consolidación de proyectos productivos en 10 municipios del Departamento y se trabajó en el fortalecimiento de los proyectos de vida de la población bajo riesgo de reclutamiento. En Cundinamarca se han adelantado actividades de integración y convivencia con la población en riesgo. En Bolívar, se han trabajado factores de riesgo en la región de Montes de María. En Huila se trabajan acciones de prevención en los municipios de Neiva, Pitalito, Garzón e Iquira; en Meta se trabaja en los municipios de Mesetas, Vistahermosa, Puerto Lleras, Granada y El Castillo.

Investigación para fortalecer los instrumentos metodológicos de atención integral

Como medio para aportar en la estructuración del modelo de intervención y de forma complementaria a los trabajos del ICBF, la cooperación ha financiado los siguientes estudios:

1. Caracterización de las condiciones de salud y factores de incidencia con la Universidad Nacional y capacitación a operadores en primeros auxilios a cargo de la Cruz Roja.
2. Investigación sobre historias de vida de los menores desmovilizados, ejecutado por CERLALC.

3. Asesoría para el fortalecimiento institucional de los centros operadores del Programa, con Evaluar.
4. Diseño de herramientas individuales y colectivas para la atención psicosocial de los desmovilizados, con la Corporación Vínculos.
5. Diseño, desarrollo y aplicación del modelo de prevención integral para el uso disfuncional de sustancias psicoactivas⁸, a cargo de la Fundación Prever.

Producción de materiales para campañas masivas de sensibilización a la comunidad en el tema de niños y jóvenes en el conflicto

Se han financiado campañas de información y sensibilización sobre la problemática de los desmovilizados, unas orientadas hacia los jóvenes combatientes y otras hacia la población en riesgo.

⁸ Incluye marihuana, cigarrillos, alcohol y las AUC distribuyen una droga denominada Chimú, para reducir la ansiedad.

2. CARACTERIZACIÓN SOBRE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA – RETOS PARA LA EJECUCIÓN

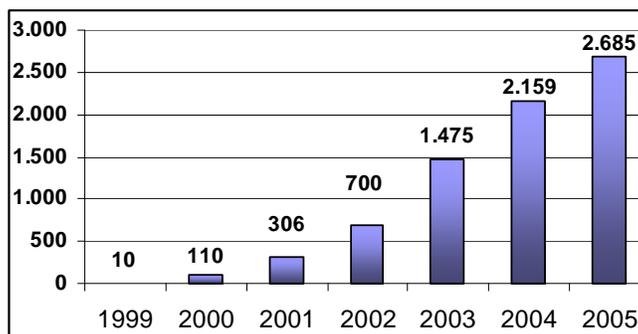
2.1 CUBRIMIENTO DEL PROGRAMA

Dada la situación de grupos armados al margen de la ley, las cifras que el país genera sobre el número de personas pertenecientes a dichos grupos tienen un rango de oscilación bastante amplio. Según la Oficina del Alto Comisionado, de los grupos paramilitares se han desmovilizado 30,000 excombatientes y otras cifras sobre grupos guerrilleros indican que se han desmovilizado 11,100 personas, donde Medellín tiene 5,000 excombatientes. Esto daría un total de cerca de 41,100 desmovilizados, cifra que es mucho mayor a los estimativos que se hacían hace unos pocos años sobre 25,000 combatientes en el total de grupos armados ilegales.

UNICEF estimó para Colombia entre 6,000 y 11,000 menores vinculados a grupos armados ilegales. Recientemente, se habla de 8,000 menores. El Programa de atención integral ha recibido a 2,685 adolescentes (hasta diciembre 2005); esto es, una cobertura aproximada del 25% de los jóvenes. Estos son jóvenes que han sido capturados por las autoridades o han desertado voluntariamente, en una entrega individual ó masiva.

La dinámica que ha tenido el proceso de ingreso de jóvenes se presenta en las siguientes gráficas:

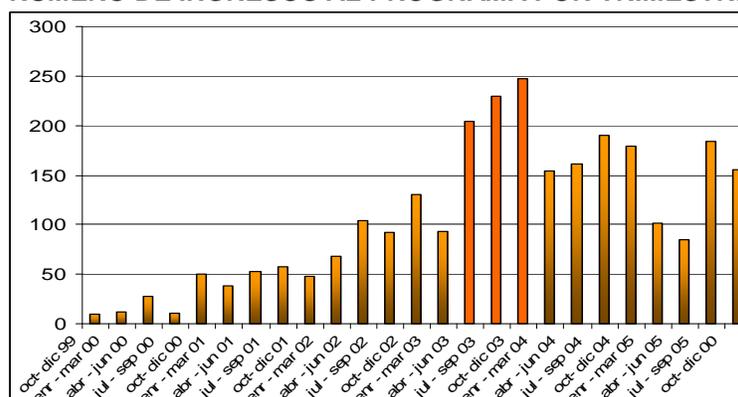
Gráfica 2.1
NÚMERO ACUMULADO DE JÓVENES QUE INGRESARON AL PROGRAMA POR AÑO



Fuente: Sistema de información ICBF - OIM.

En el acumulado por trimestre, el número de beneficiarios es el siguiente:

Gráfica 2.2
NÚMERO DE INGRESOS AL PROGRAMA POR TRIMESTRE



Fuente: Sistema de información ICBF - OIM.

Se observa al principio un bajo número relativo de jóvenes desmovilizados; el primer brinco en la tendencia surge en diciembre del 2000, cuando los jóvenes que ingresaron al Programa son 50 en el trimestre, para un acumulado de 276. La dinámica fue en aumento, con una mayor exigencia en el período abril – diciembre del 2003, cuando se tuvieron 204, 230 y 248 jóvenes desmovilizados por trimestre. En diciembre del 2003 se tenía un acumulado de 1,584 beneficiarios que habían ingresado. Luego, se tiene un promedio en ingreso de 151 jóvenes por trimestre, lo cual es muy exigente en términos de la capacidad institucional de los Centros de Atención. Con un promedio de 30 jóvenes por CAE, los 12 CAEs pueden albergar 360 jóvenes.

Con corte a diciembre del 2005, el Programa atendía a 626 jóvenes y tenía 2,059 egresados. De estos últimos, 576 jóvenes se reintegraron a la familia (el 28%) y 447 conformaron un hogar independiente (el 22%). No se tiene un seguimiento sobre las condiciones en que se encuentra la otra mitad del grupo, pues algunos salieron del Programa al cumplir la mayoría de edad, el resto salió por motivos distintos. La distribución según la modalidad de atención de los 626 jóvenes que están activos en el Programa es la siguiente:

Cuadro 2.1
UBICACIÓN JÓVENES ACTIVOS (DIC. 2005)

Modalidad	Institución	Activos	%
Modalidad Institucional	Hogar Transitorio	83	13,3%
	Centro Atención Especializada	328	52,4%
	Casas Juveniles	37	5,9%
Modalidad Familiar	Reintegro a familia	57	9,1%
	Hogar Tutor	74	11,8%
Red de Protección	Benposta	9	1,4%
	Regional Bogotá	13	2,1%
	Otras regionales	25	4,0%

Fuente: ICBF-OIM, sistema de información del Programa.

Se observa la predominancia de los CAEs, los crecientes esfuerzos en los Hogares Tutores de Bogotá y Armenia, y la dificultad para que los jóvenes se puedan reintegrar a sus familias. El 7,5% del grupo se encuentra en instituciones de protección.

2.2 CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

De los 2,685 adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales (a diciembre del 2005), cerca del 74% son hombres y el 26% son mujeres. La composición del grupo atendido según rangos de edad es la siguiente:

Cuadro 2.2

COMPOSICIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA POR RANGOS DE EDAD

Rango	Número	%
11 y 12 años	32	1,2%
13 y 14 años	296	11,0%
15 años	456	17,0%
16 años	778	29,0%
17 años	1.050	39,1%
18 años y más	73	2,7%
Total	2.685	100%

Fuente: sistema de información del Programa ICBF-OIM.

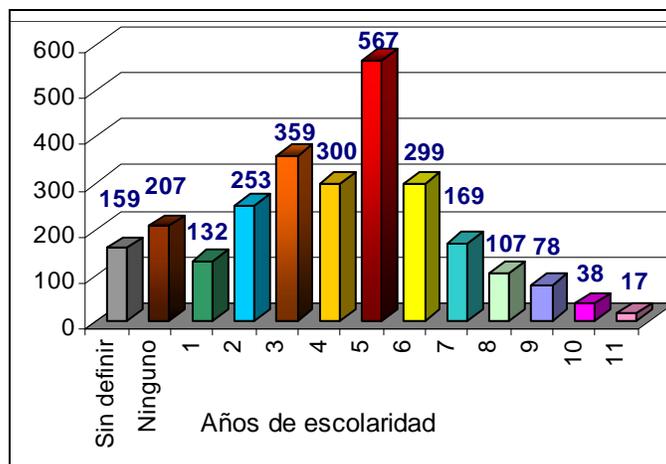
Como se observa, el 41.8% de los jóvenes que ingresaron al Programa contaban con 17 ó más años cumplidos, lo cual incide sobre el tiempo que el joven puede permanecer bajo protección del ICBF. Para todo el período bajo análisis, casi el 50% de quienes ingresaron al Programa provienen de las FARC, el 35% de las AUC, el 12% del ELN, hay un 1.6% de otros grupos armados ilegales y un 1.4% sin contacto. En el 76.5% de los casos, el proceso de desmovilización se ha dado por entrega voluntaria; en el 23.5%, esto son 630 menores, fue mediante captura⁹. El 17.4% de los menores se han desmovilizado en Antioquia, el 15.4% en Meta y Casanare, el 9.3% en Bogotá.

Durante el proceso de valoración, se encuentra que los jóvenes han sido víctimas de violencia intrafamiliar, presentan conflictos emocionales, psicológicos y afectivos por la condición de guerra, manifiestan actitudes agresivas, de rabia, depresivas, de ansiedad, de tristeza, de angustia, de desesperanza; han cambiado sus valores pues el poder frente a otros se expresa por tener y disparar fusil, llevar un uniforme les concede un mayor status y “la vida no vale nada”. Están desescolarizados y la condición de extra edad en un principio se trabajó en el Programa con procesos de nivelación, donde el profesor llegaba al CAE. Del perfil inicial que se tenía de los jóvenes, los ingresos más recientes muestran una mayor connotación de marginalidad urbana, como factor de riesgo. También, el consumo de PSA

⁹ ICBF – IOM, sistema de información.

es mayor al inicial, por lo cual el programa ha dado apoyos específicos para su manejo. Continúa como factores comunes del perfil los antecedentes de violencia intrafamiliar, el inicio de una sexualidad temprana (a los 14 años en promedio) y por lo mismo, una temprana paternidad / maternidad.

Gráfica 2.3
ESCOLARIDAD AL INGRESAR AL PROGRAMA



Fuente: ICBF-OIM, sistema de información del Programa.

Como lo muestra la gráfica, el 21% del grupo terminó primaria, el 11% completó cuarto grado de primaria y otro 11% realizó el grado sexto. El 35.4% del grupo tiene un nivel de escolaridad inferior al cuarto grado de primaria. Estos índices expresan la dificultad para la atención del componente educativo en el Programa, pues prácticamente en dos años de permanencia, la meta estaría en sacar bachilleres.

Las condiciones de desnutrición son altas, han tenido una iniciación sexual temprana, es relevante el número de mujeres en condición de embarazo y es alta la adicción a sustancias psicoactivas. El modelo de Hogares Tutores ha representado una alternativa para las jóvenes embarazadas o con hijos, frente a la permanencia en instituciones de protección. Del perfil inicial que se tenía de los jóvenes, los ingresos más recientes muestran una mayor connotación de marginalidad urbana, como factor de riesgo. También, el consumo de PSA es mayor al inicial, por lo cual el programa ha dado apoyos específicos para su manejo. Continúa como factores comunes del perfil los antecedentes de violencia intrafamiliar, el inicio de una sexualidad temprana (a los 14 años en promedio) y por lo mismo, una temprana paternidad / maternidad.

En los dos últimos años, de manera especial la OIM ha dado atención a la dotación de gafas y colocación de prótesis. Muchos jóvenes dicen haber ingresado al grupo ilegal por condiciones de pobreza, donde el ideal revolucionario se convirtió en su imaginario para alcanzar bienestar. Especialmente, de las AUCs, las familias debieron pagar el bono, equivalente a entregar al menor por un período de dos años para evitar el desplazamiento

forzado¹⁰. El modelo de atención integral es igual, bien si el joven se ha desmovilizado voluntariamente o si ha sido capturado.

En cuanto a los meses de permanencia en el Programa, se observa que este tiempo está asociado al grado de educación y puede llevar dos años. Recientemente, como los menores desvinculados corresponden en mayor proporción a las AUC, se observa un mayor nivel educativo que hace que este tiempo disminuya y las actividades se concentren en capacitación para el trabajo. Como mínimo, los menores deben pasar seis meses en el Programa. Al cumplir los 18 años, se transfieren al Programa de Reinserción, el cual les concede beneficios por un período de dos años. Estos tiempos son cortos pues no es fácil que los jóvenes puedan superar las dificultades de su condición familiar y personal, de la guerra, de la pobreza y el desplazamiento; que consigan aceptar y seguir esquemas institucionales de protección; luego, logren integrarse a una ciudad y a una sociedad, puedan construir un proyecto de vida, y además tengan buenos resultados económicos en el corto plazo, que les permita su independencia y sostenibilidad, así sea solo, en pareja, o en beneficio de su familia.

El tiempo es corto aún, cuando el joven puede reincorporarse directamente a su familia, pues aunque se puedan superar condiciones de vulnerabilidad, las condiciones de pobreza requieren que el Programa atienda aspectos de educación, capacitación para el trabajo, acceso a servicios de salud y construcción de un proyecto productivo. Por ello, la creación de los Centros de referencia y oportunidades y la red que se pueda establecer para su apoyo, se constituyen en herramientas fundamentales de seguimiento y prevención a situaciones de reincidencia o delincuencia, pues la tarea al salir del ICBF, si bien legalmente se han restituido los derechos, no está terminada. Como se mencionó, el 45.3% de los jóvenes cuando ingresaron al Programa contaban con 17 años cumplidos.

¹⁰ Ver UNICEF, *El dolor oculto de la infancia*, <http://www.unicef.org.co>, y Human Rights Watch, *Guerra sin Cuartel*, <http://www.hrw.org>

3. ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL – MODALIDAD INSTITUCIONAL

Las cuatro ciudades que la consultoría visitó, Bogotá, Medellín, Cali y Tunja, aplican la estrategia de Atención Integral con equipos de profesionales similares en disciplinas, comprendiendo un director operativo (director del centro zonal), uno o dos defensores de familia, psicólogos, trabajadores sociales, comunicador social u otra profesión, y nutricionistas. Como se vio, la OIM ha apoyado la operación de los centros zonales mediante la contratación de trabajadores sociales. También, mediante pasantías de estudiantes de derecho se apoya la gestión y trámite de los expedientes frente a las instancias competentes. Un común factor que se encontró en los centros zonales, fue el requerimiento de contar, además del trabajador social que financia la OIM, con profesionales dedicados de tiempo completo al programa, psicólogos.

Los jóvenes son remitidos al ICBF por el Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y Justicia, Policía Nacional, o Cruz Roja. Si bien, los jóvenes que ingresan al programa presentan diferencias de actitud y comportamiento, cuando se han desmovilizado de manera voluntaria o han sido capturados y hay diferencias entre quienes hacían parte de las FARC o de las AUC, los funcionarios entrevistados coinciden en indicar que transcurrido un tiempo en el programa (dos semanas aproximadamente) las diferencias iniciales desaparecen y los jóvenes se van integrando a las actividades del programa. El joven que se desvincula de manera voluntaria es más abierto a asumir el proceso y las responsabilidades que éste conlleva; cuando es capturado el joven es mucho más demandante, por las ideas que tiene sobre todo lo que el programa le debe dar. Los menores que vienen de la guerrilla son más de origen rural, con antecedentes de VIF y pobreza, mientras que los que vienen de las AUCs tienen un origen más urbano, con mentalidad de sicario y de hacer dinero fácil.

Los casos de asistencia psiquiátrica, consumo de SPA o embarazos, son remitidos a Bogotá para el ingreso a instituciones especializadas, según remisión que efectúa el centro de reparto que opera a nivel nacional. La composición mixta del grupo ha sido manejada, reconociendo los espacios que cada uno debe tener.

Los operadores no obligan a los jóvenes desvinculados a permanecer en el programa, y aunque se han dado salidas irregulares, en muchas ocasiones el mismo joven comunica esta intención de salir a la institución.

En Medellín se conformó un Grupo de Estudio y de Trabajo (GET) con los operadores de las entidades del programa y sus equipos de trabajo, liderado por el Centro Zonal, el cual ha permitido mes a mes el seguimiento concienzudo de las problemáticas asociadas con el trabajo con familias, proyectos productivos, etc., el análisis de casos y el estudio de

estrategias que faciliten y optimicen los procesos del programa. Otras ciudades mantienen Comités de evaluación. En Puente Aranda, hay un equipo de trabajo distinto para la supervisión y control de los contratos del ICBF con las instituciones, y en especial de vigilancia sobre el cumplimiento de los estándares de calidad.

Bogotá - Puente Aranda tiene como lineamientos de política para ejecutar actividades el planteamiento de protección integral, la restitución de derechos a través de los servicios de salud, educación y participación, y atención en lo legal y social. Las políticas que orientan las acciones van articuladas al Plan Indicativo Institucional. Este equipo de trabajo es conciente de las responsabilidades que tienen y de los alcances de sus objetivos y acciones; frente a ello, reflexionan acerca de cómo no existe por parte de la sociedad colombiana un claro conocimiento sobre lo que está pasando con los jóvenes y las implicaciones que tiene el proceso de inserción social. Si bien, es un problema en el que la sociedad no espere nada porque no sabe mucho acerca de ellos, es aún más delicado el hecho de cómo la sociedad colombiana no encuentra relación entre lo que está pasando y los trastornos que se producen en la familia o en las relaciones más estrechas en que se vive. “Frente a la guerra se espera que los niños no vayan. Pero no nos damos cuenta de que estos niños precisamente son hijos de la guerra”¹¹.

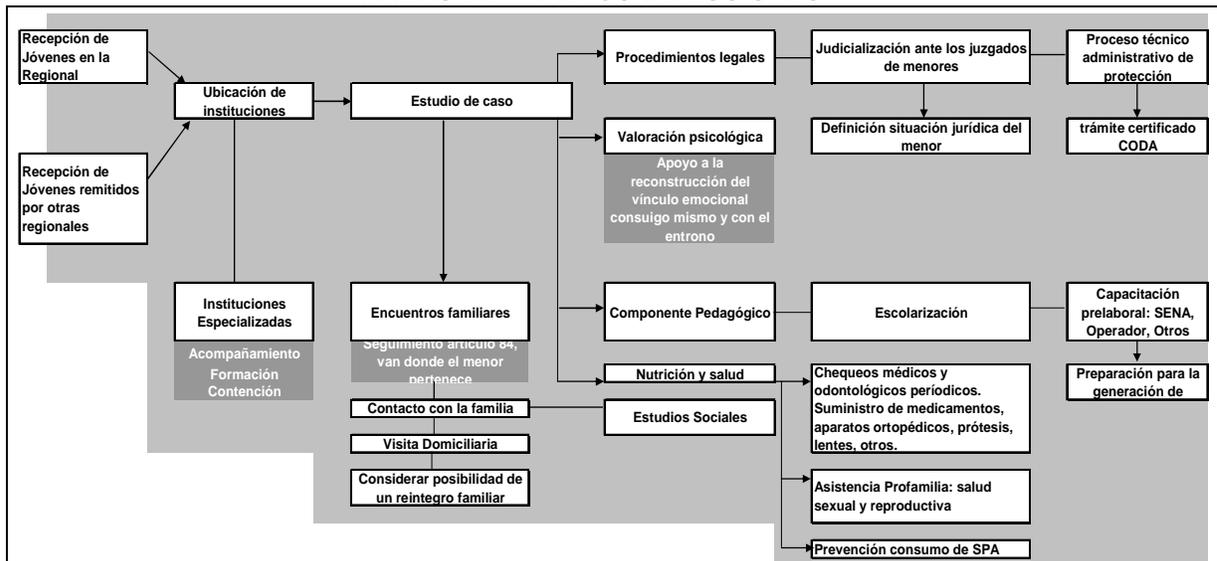
3.1 CAPACIDADES OPERATIVAS DE LOS EJECUTORES

Los primeros CAEs localizados en los municipios de Chía, Cota, Tenjo y Bogotá no presentaban esquemas de integración de los jóvenes a la sociedad, su funcionamiento era aislado. Los profesores, tanto de nivelación académica como de capacitación para el desempeño de oficios asistían a los CAEs. Dadas las alertas que produjo la OIM, el CAE de Suba se cerró.

Las principales áreas de trabajo o actividades que ejecuta el CAE son:

¹¹ Palabras textuales de una de las entrevistadas

Gráfica 3.1
ÁREAS DE TRABAJO DE LOS CAES



Fuente: Centro Zonal de Puente Aranda – Bogotá.

Medellín no trabaja las modalidades de Hogares Tutores, ni Casas Juveniles. En el primer caso por razones asociadas a aspectos propios de la idiosincrasia de la ciudad, que dificulta el acercamiento de las potenciales familias; en el segundo, no se ha visto la necesidad debido a que los niños y jóvenes en su gran mayoría se preparan para estar con sus familias y los que no lo pueden hacer por cuestiones de seguridad, han sido trasladados a otras ciudades.

En Medellín, la coordinación del Centro atiende estrategias de seguimiento y ejecución del programa para las modalidades de Centros de Atención Especializada, Hogares Tutores y Centros de Referencia y Oportunidades.

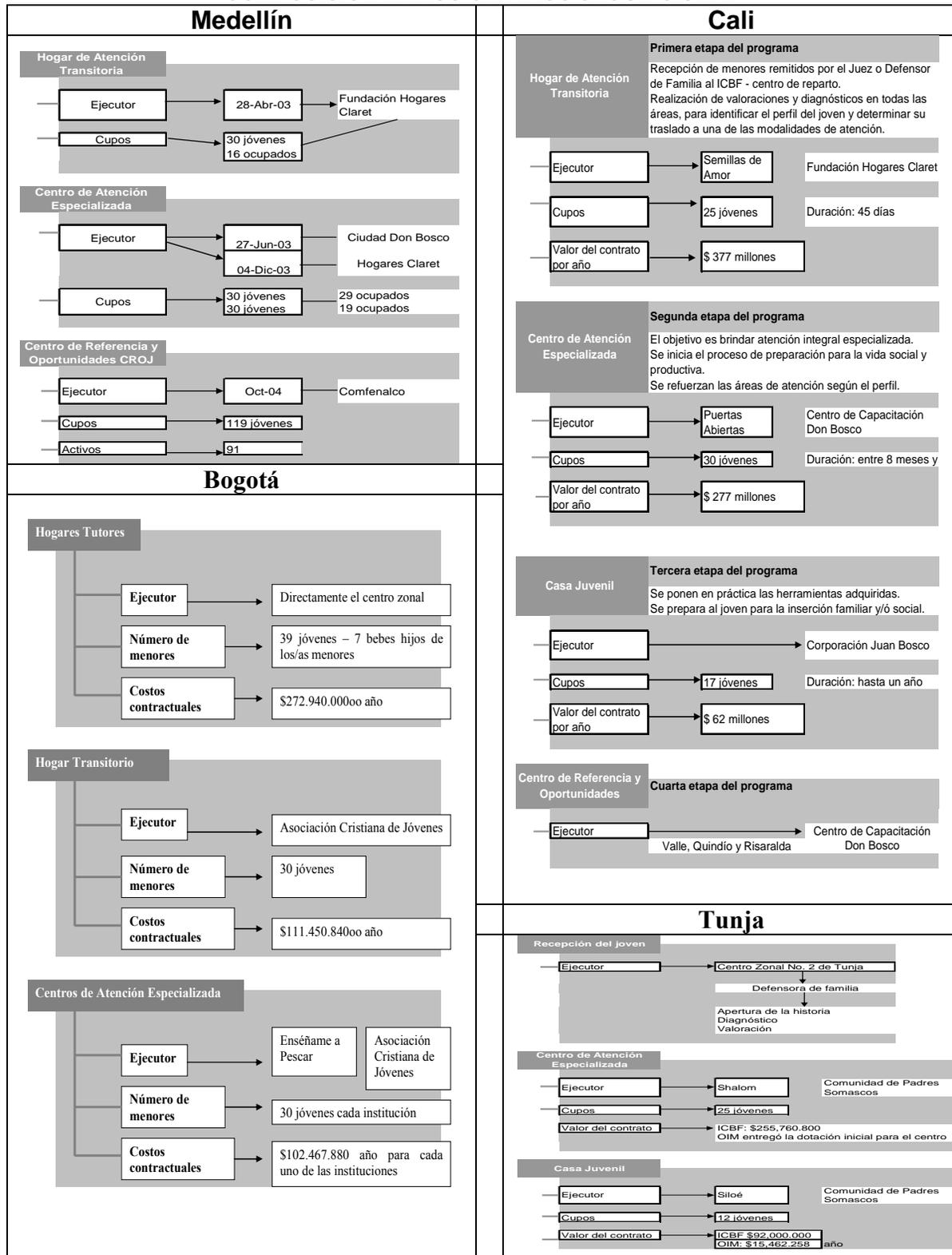
En Cali, la coordinación actual de todas las entidades ejecutoras del programa está a cargo del Centro zonal Sur-Centro, lo cual ha representado una mayor coordinación, maduración de los procesos y compromiso del equipo de trabajo. La motivación inicial para la participación del centro zonal Sur-Centro se dio a partir de una presentación del programa en un seminario nacional.

El centro especializado de Puente Aranda en Bogotá, cumple dos años y medio de trabajo en el programa.

En Tunja el desarrollo de la estrategia de atención integral especializada corresponde al Centro Zonal No. 2, a cargo de la Defensora de familia. Como característica de esta regional se encontró el rol preponderante que ejerce la defensora de familia. Los jóvenes se vinculan al CAE Shalom según la asignación del centro de reparto de Bogotá. Algunas veces han tenido dificultades para coordinar el transporte de los jóvenes, aunque la Regional tiene un vehículo asignado para estos efectos, la OIM ha apoyado algunos viajes.

Gráfica 3.2

COMPOSICIÓN DE LOS CENTROS SEGÚN CIUDAD



Fuente: Econometría S.A., entrevistas realizadas en las ciudades.

Si bien, mediante la cooperación se adelantó una evaluación sobre el proceso jurídico para la restitución de los derechos de los menores y se dio un proceso de divulgación sobre la ruta jurídica para los equipos de trabajo del ICBF y operadores, y se realizaron talleres de trabajo para la aclaración de las competencias entre las entidades, con los jueces y defensores, y para la unificación de criterios, se considera que aun falta trabajo para que las entidades vinculadas al sistema de justicia logren hablar un mismo lenguaje frente al proceso, impulsen los mecanismos estudiados para desjudicializar a los jóvenes, y especialmente, que los jueces logren imprimir celeridad al trámite de los expedientes.

3.1.1 Medellín

La regional de Antioquia entró en enero de 2002 a operar el primer Centro de Atención Especializada ubicado en el municipio de Rionegro; el Operador era Asperla. Para el montaje de este centro, la OIM suministró la dotación institucional necesaria y apoyó la remuneración del equipo de trabajo que requería el programa. Desde ese momento, se trabajó de manera mancomunada con el acompañamiento técnico de ICBF y de la organización internacional Save the Children. El Centro de Atención Especializada contó en el primer año con 20 cupos, que fueron copados en su totalidad. Luego comenzó a ser irregular el número de jóvenes que llegaban y permanecían en el centro. Después de 15 meses, Asperla quebró y tuvo que cerrar el programa, cuando sólo atendía 10 niños.

Este inicio se caracterizó por la necesidad de conocer y manejar una problemática frente a la cual no se tenían experiencias previas; si bien, el equipo de atención había trabajado en procesos de protección de menores, faltaba mucho por aprender de las particulares dinámicas que implica el conflicto armado y la violencia en los niños desvinculados de los grupos armados ilegales. Realmente no se sabía cómo eran, en qué condiciones psicosociales llegaban y cuál era el mejor proceso que debían atender. Existía un mito acerca de como los niños por ser en su mayoría del campo, lo que necesitaban era instituciones campestres y rodeadas de espacios abiertos que se parecieran a sus lugares de procedencia. Así mismo, prevalecía en el personal responsable de desarrollar el programa más una conceptualización de los niños como “víctimas”, antes que seguir un enfoque de protección y restitución integral de derechos vulnerados. No se disponía de mecanismos de intervención que pudieran trabajar concepciones relacionadas con la autoridad, con la reproducción de esquemas de cacicazgo, abuso de poder, uso de drogas y alcohol. “Fue un inicio traumático¹²”.

Ante el cierre de ASPERLA, el centro zonal crea un nuevo CAE bajo la operación de Ciudad Don Bosco. Si bien, esta institución operadora tenía experiencias previas y conocía el programa, nuevamente se empezaron a presentar dificultades relacionadas con el desconocimiento de la población de niños y jóvenes que llegaban. Frente a coyunturas como arribos masivos de jóvenes desvinculados, o problemas relacionados con el hecho de

¹² Entrevista con el equipo del Centro Zonal Dos de ICBF –Medellín.

que los niños y jóvenes ingirieran alcohol o “aparecieran con dinero”, la convivencia cotidiana del centro se resentía y era vulnerable a una serie de variables sobre las cuales no se terminaba de tener total control. Por las condiciones particulares del conflicto y la demanda de cupos que se presentó durante el 2003, Ciudad Don Bosco llegó a ser operador de dos Centros de atención Especializada, uno brindaba atención a 25 muchachos y el otro a 30. Con el tiempo uno de los CAE operados por Ciudad Don Bosco se cerró ante la caída en la demanda, pero a finales del 2004 se inicia un nuevo CAE bajo la operación de Hogares Claret. Inicialmente la ubicación de este centro fue en el Barrio Laureles de Medellín, un barrio estrato cinco, con una comunidad bastante suspicaz frente a los jóvenes y de difícil aceptación del proceso de atención, para tenerlo cerca dentro de su perímetro urbano. Sumado a estas circunstancias, estaba la dificultad que implicaba para los jóvenes los desplazamientos a las actividades propias del Centro (educación, recreación y capacitación), lo que llevó a tomar la decisión, en agosto del 2005, de trasladar el CAE al Barrio Boston.

Este Centro de Atención inició actividades con 28 jóvenes, provenientes de Medellín y de Bogotá. Actualmente ofrece 30 cupos, y desarrolla acciones de manera coordinada con el Centro Zonal del ICBF, la OIM y el GET.

El Hogar Transitorio asignado a Hogares Claret, representa un operador con mayor conocimiento del programa dadas sus experiencias en otras ciudades con los Centros de Atención Especializada. Este conocimiento facilitó mucho más la dinámica de trabajo que se desarrolló, aunque para el momento en que se creó no existía ningún tipo de contacto con el CAE de Ciudad Don Bosco.

Uno de los procesos más importante en este momento de inicio fue la capacitación que recibieron en atención psicosocial, prevención del consumo de SPA, y salud sexual y reproductiva, entre otros temas, como parte de la cooperación técnica de la OIM. La orientación y la aplicación del conocimiento recibido permitieron una mejor atención a los jóvenes y facilitaron el poder atender a la dinámica que implicaba el que fuera Antioquia el mayor departamento con demanda del programa.

Durante los seis primeros meses de trabajo del Hogar Transitorio, la OIM fue fundamental tanto por el apoyo en directrices de trabajo, como en el apoyo logístico y de recurso humano para la atención de la institución. En este último punto, el Hogar inició actividades habiendo recibido gran parte de la dotación del Centro de Atención Especializado de Asperla, y elementos de dotación de vestuario y kit de estudio de los niños y jóvenes suministrado por la OIM.

La capacitación que apoyó OIM a través de CAFAM y Profamilia, permitió que el personal del Hogar Transitorio recibiera formación en temas claves para el cumplimiento de directrices de la política nacional sobre el tema. El esfuerzo que en principio se realizó para cualificar al personal del Hogar y optimizar los procesos que se desarrollaban en el Hogar

Transitorio, trajo como resultado que en el año 2005, la OIM solicitara a Hogares Claret el diseño de un manual que permitiera ilustrar la mejor manera para trabajar con los niños desmovilizados, dando como resultado la creación de una caja de herramientas y juegos didácticos donde se presentaban conceptos y elementos metodológicos para el mejor funcionamiento del Hogar Transitorio.

3.1.2 Cali

Como antecedente del programa en Cali, se encuentra la atención de población desplazada. El programa inicia actividades en el 2001 en el orden nacional. Los estudios de diagnóstico se realizaron en el ICBF – sede nacional. Actualmente, Cali cuenta con el HAT Semillas de Amor a cargo de la Fundación Hogares Claret y el CAE Puertas Abiertas, a cargo del Centro de Capacitación Don Bosco. La Casa Juvenil, inicialmente operada por la Corporación Juan Bosco pasó al CC Don Bosco. La regional, con base en una experiencia anterior, financiada por la UNICEF, busca impulsar un segundo CAE con base rural. Las dos entidades operadoras de la estrategia de atención manejan también otros programas de protección para la Regional del ICBF.

En apreciación de la Regional del Valle, el desempeño del Centro de Capacitación Don Bosco se fundamenta en su experiencia y en el liderazgo de su director. Cuentan con experiencia en el manejo de jóvenes remitidos por el ICBF, bajo distintas modalidades de protección (en situación de calle, desplazados, infractores). La obra de Don Bosco cumple 15 años de trabajo a cargo de la comunidad salesiana; actualmente tienen 3,000 muchachos en tres jornadas. La tipología de la población que la comunidad atiende en el Centro está definida por la problemática social de los barrios de invasión. No obstante, se apreció un cierto distanciamiento frente al modelo de atención psicosocial propuesto para el programa, pues Don Bosco no realiza una reflexión sobre los traumas y problemáticas del pasado sino que arranca a trabajar en la construcción de un proyecto laboral y la ubicación de los jóvenes hacia el futuro, sin que en su manejo se les asigne el rótulo de desvinculados; hacen énfasis en que nadie debe estar desocupado, se inculca la disciplina para el trabajo y se busca que el joven pase por experiencias de fe, deportiva, industrial, pertenezca a grupos juveniles o participe en actividades de la comunidad.

La infraestructura del operador del CAE, en el colegio técnico, es apropiada. La OIM dio apoyo en la dotación de los salones pedagógicos, como materiales y ayudas didácticas. La modalidad de internos se da para el programa, otros grupos son semi internos. No expresan dificultad en asumir que el grupo sea mixto, pues se definieron elementos desde la perspectiva de género que son constructivos para inculcar valores de responsabilidad, entereza, independencia. En apreciación del director, la ejecución del programa exigió la organización de las finanzas del centro y le dio un impulso a la obra de la comunidad.

En Cali, la Casa Juvenil acoge a los jóvenes mayores de 18 años, condición que le permitió a la Regional crear un puente de comunicación con el programa de Reinserción, sin que el joven perdiera los elementos de apoyo. No obstante, se registró una queja del operador por la baja remuneración que recibe cuando el joven pasa a la casa juvenil, pues aun requiere áreas de apoyo, especialmente la jurídica. El contacto con el programa de reinserción, la certificación CODA y los trámites para el recibo de beneficios los realiza directamente el ICBF sede nacional.

3.1.3 Tunja

Tanto el CAE de Shalom (que tiene dos sedes) como la Casa Juvenil – Siloé, eran operadas por la comunidad de los Padres Somascos. Esta comunidad cuenta con experiencia en el manejo de otros programas de protección, pues la Dirección Regional del ICBF realiza la contratación de diferentes programas (como jóvenes en situación de calle, menor infractor).

Al momento de la visita a la Regional de Tunja, la comunidad estaba entregando el programa a la OIM e ICBF, ante las reincidentes amenazas de los grupos armados al margen de la ley sobre el director, el grupo de trabajo del programa, la institución y la comunidad no puede poner en peligro la seguridad de los 800 jóvenes vinculados al Centro Juvenil Emiliani. Esta decisión se mantendría hasta tanto, con el apoyo de la policía, la comunidad pueda esclarecer los hechos, se den garantías para la seguridad de todos y se tenga un control sobre la delincuencia que hoy existe en el grupo de externos del Centro Juvenil Emiliani. Este Centro cuenta con jóvenes en la modalidad de internos, para dos programas ICBF con un total de 50 jóvenes, y la modalidad de semi-internado. Los jóvenes activos fueron transferidos a otras regionales y cuatro quedaron en instituciones de protección.

El programa contaba con el Director Ejecutivo, que era el Padre Fabio Estupiñán hasta cuando debió salir de Tunja, el Director Operativo, con formación de comunicador social, apoyado por una trabajadora social, una psicóloga y una nutricionista. Adicionalmente, la Secretaría de Educación apoya el programa con dos profesores que se encargan, en horario nocturno, de la nivelación de 14 – 16 jóvenes. Claramente, se dieron sinergias en el equipo de trabajo al desarrollar los componentes de CAE y Casa Juvenil. Con el retiro de la comunidad, pueden surgir alternativas dentro del programa – sede nacional, tendientes a no perder el equipo de trabajo que se conformó en Tunja, desde hace 3 años, con las metodologías y experiencias del programa.

El proyecto de granja integral autosostenible Semillas de Vida surgió de una oferta de participación de la UPTC, que se concretó en el comodato de un sitio con un área aproximada de una hectárea. A la granja concurren tanto los jóvenes que participan en el programa de prevención como los jóvenes del CAE, son 8 por turno y día y la metodología que se sigue es la de aprender haciendo. La granja cuenta con gallinas para la producción y venta de huevos semicriollos, con conejos para su venta como carne, tiene dos vacas de

ordeño y ovejas. En agricultura, realizan cultivos semestrales como fríjol, arveja, zanahoria y otras hortalizas. Adicionalmente, hay producción de abono orgánico mediante compostaje. Los productos son comercializados, con la connotación de orgánico, en la misma granja y otra parte es de consumo interno para la comunidad. El SENA apoya el proyecto con la capacitación sobre Manejo de Granja Integral.

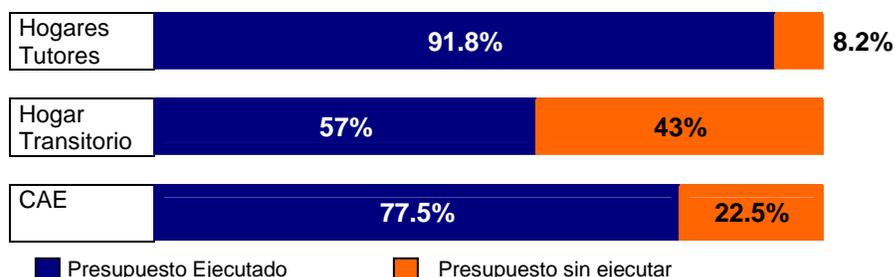
La UPTC inició su apoyo al programa con la orientación de la facultad de Pedagogía en temas de ética y valores para los jóvenes; los contactos los realizó el coordinador del programa, quien por su iniciativa fue ampliando el espacio de acción de la Universidad. Luego se dio la participación de practicantes de psicopedagogía, quienes complementan el equipo de trabajo del programa. La OIM ha apoyado la dotación de equipos e insumos. De tomarse la decisión de ampliar este proyecto, la misma Universidad ofrece un predio mayor en la vía hacia Paipa.

3.2 EQUILIBRIO ECONÓMICO EN LOS CONTRATOS DE LOS OPERADORES

La experiencia de la primera fase ha indicado que los CAEs a cargo de ONG pequeñas no logran ser sostenibles porque se dá una alta dependencia de los recursos del programa. Durante la fase II de ejecución se observa una predominancia de las Comunidades Religiosas en la operación de la estrategia de atención integral del programa. Ello se ha dado en la medida en que hay un requerimiento de capacidades, tanto técnica, como operativa y económica. Durante el 2005, el esquema de contratación del ICBF creó dificultades económicas para los operadores, pues la remuneración es por joven activo cuando los centros deben mantener unos cupos, capacidad logística y equipos de trabajo. Cuando el número de jóvenes activos es inferior a los cupos, el operador no tiene como reducir costos.

La ejecución de los presupuestos de contratación del ICBF para el 2005 no fueron del 100%, debido a que las proyecciones se hicieron considerando el número de jóvenes desmovilizados durante el 2003 y este número cayó significativamente durante el 2004 y 2005. Es importante anotar que el programa está sujeto a una serie de externalidades como es el hecho del ingreso de jóvenes al programa producto de desmovilizaciones individuales o colectivas que en determinados momentos puede aumentar o disminuir la demanda de atención para los CAE, los Hogares Transitorios y los Hogares Tutores. Esto por supuesto se refleja en la ejecución de recursos; por ejemplo para el 2005 en Bogotá – Puente Aranda los Hogares Tutores presentaron una ejecución del 91.8%, de un presupuesto de \$260 millones; el Hogar Transitorio de un presupuesto de \$401 millones se ejecutó el 57% y para los CAE, de un total de \$527 millones se ejecutó el 77.5%.

Gráfica 3.3
EJECUCIÓN PRESUPUESTO ICBF EN BOGOTÁ – PUENTE ARANDA 2005



Fuente: Econometría S.A., entrevista con el Centro Zonal de Puente Aranda.

El ICBF adelanta las modificaciones necesarias en los procedimientos de contratación, para considerar en la parte económica de los contratos con los operadores un componente de costos fijos y otro variable. Actualmente, la remuneración está en función del número de jóvenes activos, lo cual ha creado desbalances, pues el operador debe mantener los cupos y el grupo de trabajo durante el año. Lo anterior se percibe como el principal cuello de botella en la operación del programa.

3.3 ACTIVIDADES PARA LA CUALIFICACIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO

La cooperación de la OIM ha sido fundamental en la cualificación de los procesos que sigue el programa. Como gran donante, ejerce funciones de corresponsabilidad en el desarrollo de las estrategias. El programa, con aportes del ICBF, OIM y recursos de cooperación complementarios, puede ejecutar cerca de \$1,500 millones al año. La concurrencia de diversas fuentes internacionales de financiación exige un planeamiento que oriente la asignación eficiente de los recursos.

Con respecto a las principales actividades de capacitación, los grupos de trabajo han recibido formación sobre los siguientes temas:

- Atención psicosocial a cargo de la Corporación Vínculos,
- Con la Fundación Prever sobre prevención al consumo de SPA,
- Con Profamilia sobre salud sexual y reproductiva,
- Formulación de parámetros técnicos para el proceso de reunificación con familias, a cargo de SINAPSIS,
- De moderación de grupo con la GTZ,

- Sobre la Ruta Jurídica,
- Modelo de aprendizaje acelerado y ayudas didácticas.

En las acciones de coordinación, la cooperación OIM ha apoyado procesos de capacitación e intercambio de experiencias a fin de formalizar los protocolos que sustentan la aplicación del modelo de atención integral. A finales del 2005, el ICBF realizó un seminario nacional con la participación de entidades del SNBF para compartir experiencias y estandarizar criterios para la atención de jóvenes desvinculados en cuanto a salud sexual y reproductiva. Se preparó un diagnóstico sobre los problemas de salud que presentan los jóvenes y una actualización sobre la normatividad y los servicios del Estado. El SNBF cuenta con un marco lógico para la prestación de los servicios de salud.

Adicionalmente, los grupos de trabajo están en permanente capacitación con la OIM, como fue el caso de la Ruta Jurídica Indígena y de conversatorios con la Vicepresidencia de la República sobre la experiencia de desmovilización en Sudáfrica y sobre la Ley de Justicia y Paz.

La experiencia directa con los jóvenes desmovilizados ha permitido que el programa, en la medida que ha ido avanzando, se haya enriquecido y fortalecido. Un valor agregado que ha tenido todo el proceso es la actitud permanente de aprendizaje que ha promovido la OIM.

3.4 SISTEMA DE INFORMACIÓN

La cooperación promovió el diseño y estructuración de un sistema de información, que le permite al ICBF contar con reportes mensuales sobre el ingreso y atención que se ha dado en cada localidad. “SIMONI” está diseñado para la generación de indicadores. Este es el único programa del ICBF que puede generar reportes casi en tiempo real. Entre las variables de atención integral que los Centros Zonales del ICBF generan, sistematizan y reportan a la base de datos de la sede nacional, se cuentan las siguientes:

Cuadro 3.1

VARIABLES QUE LOS CENTROS REPORTAN AL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Número de menores en protección	Registro Civil	Salud: antecedentes e historia
Edad	Situación jurídica: sin/con resolución	Capacitaciones que ha atendido el niño, niña, joven
Escolaridad	Contactos con las familias	Número de las historias

Fuente: Econometría S.A., entrevista con el Centro Zonal de Puente Aranda.

3.5 NIVELACIÓN Y ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO

El programa adelantó gestiones con el MEN que culminaron en la expedición de la Resolución 2620 de 2004. El objeto de la Resolución es orientar la prestación del servicio de educación, en entidades públicas, para los jóvenes que ingresan al programa – desvinculados, y para los hijos de los desmovilizados.

En desarrollo de la Ley 715 del 2001 sobre descentralización, se establece que las Secretarías de Educación, a nivel departamental y de municipios certificados (en total 46), asignarán un responsable con la función de organizar los cupos de acuerdo a la oferta educativa. La Resolución flexibiliza la documentación exigida en el proceso de inscripción, es suficiente el certificado expedido por el defensor de familia, y determina que no se cobran los costos de matrícula. Del número total de ingresos desde el 2001, el convenio tiene una cobertura promedio del 90%¹³ y se busca que todos los jóvenes que ingresan al programa estén escolarizados.

La entidad oficial atiende los requerimientos de nivelación de los jóvenes y expide un certificado sobre el nivel de educación aprobado por el joven. Se aplican, bien modelos educativos flexibles de acuerdo a los criterios y parámetros que estableció el MEN y la OIM, ó si la formación lo permite, el joven inicia los ciclos regulares del sistema. En cuanto al desarrollo de modelos flexibles, el antecedente se encuentra en el proyecto de Escuela Nueva, donde en el medio rural muchos niños reciben instrucción de un solo profesor, atendiendo distintos niveles de formación. También está el modelo de aceleración del aprendizaje para los grados de primaria. Para niños mayores de 15 años, CAFAM ha desarrollado una metodología flexible, en modalidad semi-presencial y organizada por ciclos.

Incluso desde los Hogares de Atención Transitoria (HAT) se trabaja la nivelación de los jóvenes, mediante clases adicionales. Para los jóvenes que se encuentran en Hogares Tutores se elaboró un material de ayuda didáctica, denominado caja de herramientas. A finales del 2005 comenzó a operar un fondo de apoyo para gastos en transporte, materiales, uniformes.

El programa trabaja con una mesa nacional. Se realiza un seguimiento al proceso, se cuenta con un sistema de información; para grupos étnicos, se identifican profesores de la misma cultura. La coordinación en el MEN está a cargo de la Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, en proceso de reestructuración hacia una Dirección de Cobertura y Equidad; si bien, también ha participado la Dirección de Calidad en la definición de protocolos. El programa cuenta con un profesional, de dedicación completa, que trabaja directamente en el MEN. El MEN tiene enlace con la Oficina de la Presidencia. Por su experiencia, el trabajo con el ICBF ha sido bueno, mientras que no ha sido fácil la comunicación y apertura del Ministerio del Interior y Justicia.

¹³ Dato suministrado por Patricia Velandia, consultora del programa en el Ministerio de Educación Nacional.

La cooperación financió dos eventos a nivel nacional, donde los equipos locales, integrados por la Secretaría de Educación, el ICBF y el operador revisaron y acordaron los protocolos de operación. Una vez se aseguró la cobertura del programa, se trabajó en el fortalecimiento del proceso de escolarización, con aspectos de calidad y temas de competencias ciudadanas. Actualmente, se tienen los términos de referencia y está en proceso de contratación la evaluación de los jóvenes ingresados. Con sus recursos, el MEN ha realizado talleres con los docentes que atienden estas poblaciones, comprendiendo apoyo didáctico, desarrollo de habilidades personales y sociales, atención psicosocial, resolución de conflictos y mediación.

Mediante información obtenida en Cali se aprecia que el convenio con el MEN se ejecuta bien en esta regional. Hay coordinación a través de la Secretaría de Educación y el área de educación de la OIM. La mayoría de los jóvenes activos se encuentran escolarizados en la Normal Superior Farallones de Cali y también se trabaja con el colegio Joaquín de Caicedo y José María Vivas Balcázar. Las dos primeras instituciones recibieron de parte de la cooperación OIM un aporte para mejoramiento de las aulas y bienes como equipos de computador, video, biblioteca y muebles (en trámite de donación). Los jóvenes cuentan con tutores y hay un contacto permanente con los docentes, con quienes se ha trabajado en la aplicación de modelos pedagógicos y también recibieron entrenamiento sobre la atención psicosocial.

En apreciación del ICBF – sede nacional, las actividades de expresión cultural de los jóvenes aún son débiles en el Programa, pues no se ha dado un anclaje institucional, al carecer el Gobierno de una estrategia a nivel nacional¹⁴. En Cali, por ejemplo, el operador del CAE promueve y realiza muchas actividades culturales, sociales y recreativas con los jóvenes; pero a veces este exceso no es conveniente, pues el joven manifiesta cansancio. Ello recomienda un balance entre las actividades y dejar un poco el temor al mal uso del tiempo libre de los jóvenes.

3.6 ATENCIÓN EN SALUD

Con relación a la atención en salud, en general desde el HAT o la recepción en el CAE, hay una coordinación con la secretaria de salud municipal o la secretaria de Protección Social, a partir de la carta que produce el ICBF, y la atención es, en la mayoría de los casos rápida. No obstante, los entrevistados señalan que se requiere del Ministerio de Protección la gestión necesaria, que hasta ahora asume la secretaria de salud con muchas dificultades, para garantizar el acceso de los jóvenes a los servicios de salud, con posterioridad a la valoración y atención inicial, mediante la agilización en la entrega de los carnets del SISBEN y vinculación a la ARS, para la atención de los jóvenes en la red de servicios de salud. El programa ha trabajado con Profamilia la prestación de servicios de salud sexual y

¹⁴ Entrevista a funcionarios del ICBF a cargo del Programa.

reproductiva y capacitación en prevención. En Profamilia de Cali, por ejemplo, los jóvenes son atendidos por medicina general, ginecología, urología, toma de exámenes de laboratorio, y asesoría a parejas.

El programa ha trabajado el área de prevención en el consumo de sustancias psicoactivas y la atención de adicciones.

3.7 MODELO DE SUBSIDIO CONDICIONADO A FAMILIAS

Una experiencia importante que aplicó el programa en Medellín y Cali durante el 2004 y se suspendió a los seis meses, con un aporte valioso en aprendizajes fue el proyecto de subsidios condicionados de familia, el cual contó con la financiación de la OIM y UNICEF. Como resultado de los procesos de desmovilización con los grupos de AUCs, y particularmente con el Bloque Cacique Nutibara en la ciudad de Medellín, 800 hombres fueron desvinculados del conflicto armado. De ellos, 47 eran menores de edad, todos ciudadanos que provenían de barrios marginados de las comunas que presentan bastantes dificultades de orden público. Los jóvenes se mostraron bastante reacios a trabajar bajo una modalidad institucionalizada, algunos eran padres de familia y esperaban dinero o en su defecto, oportunidades de trabajo y de empleo.

El proceso, liderado por la Presidencia de la República, tomó por sorpresa a las instituciones que estaban trabajando en Medellín el tema; por tal razón, las acciones que se propusieron desde el Centro Zonal respondieron a una lógica coyuntural frente a las principales demandas del proceso de desvinculación de los jóvenes y a las expectativas creadas en ellos por dicho proceso. Con acciones inmediatas a través del equipo de la Unidad Móvil del Centro, el Centro Zonal realizó acercamientos a los jóvenes, especialmente para atender la situación jurídica de los jóvenes. El proceso requirió mucho de tiempo de organización.

Después de seis meses, la OIM y UNICEF a través del operador “Presencia Colombo Suiza”, comienzan a trabajar el programa de Subsidios Condicionados. Los subsidios eran un apoyo a las familias; sin embargo, los jóvenes lo entendieron como un pago para ellos. Como una medida que el operador tomó para evitar que los muchachos se gastaran el dinero en asuntos innecesarios como celulares, o trago y fiestas, se decidió que el subsidio sería entregado a las madres de los muchachos. La experiencia resultó poco edificante, pues algunos muchachos prácticamente “atracaban” a su propia mamá. Desde entonces, se tomó la decisión de no ofrecer ni entregar a los jóvenes dinero, pues es un incentivo perverso.

4. MODELO DE HOGARES TUTORES, EXPERIENCIA PILOTO E IMPLEMENTACIÓN EN ARMENIA

Como parte de la Fase II del Programa, iniciada en 2003, y una vez que se había logrado tener en marcha un modelo básico de atención integral, se buscó mejorar la calidad de los servicios prestados a los jóvenes desmovilizados, para lo cual se hicieron pilotos sobre nuevas modalidades de atención, se vincularon nuevas entidades de apoyo y se completaron los grupos de trabajo, especialmente en las áreas de asistencia psicológica, educación y capacitación para el trabajo. Una de las nuevas modalidades puestas en práctica fue la de Hogares Tutores.

A continuación se examinan brevemente los antecedentes de esta modalidad, la puesta en marcha del piloto en el 2004, y la forma como se ha implementado a partir de febrero de 2005, incluyendo un recuento de los aprendizajes que ha dejado su operación. El análisis se centra en la experiencia de Armenia, ya que fue en esta ciudad donde inició la modalidad de Hogares Tutores y se consolidó; solo recientemente se ha ampliado a otras ciudades.

4.1 ANTECEDENTES

El esquema de Hogares Tutores es una forma de atención individualizada al joven desmovilizado. Como base para la operación de esta nueva modalidad, el ICBF central, con el apoyo técnico de la OIM, preparó, a comienzos de 2004, un documento con los lineamientos técnicos y administrativos de la nueva forma de atención, el cual fue puesto a consideración de 16 regionales, de las cuales se escogió la del Quindío para adelantar la prueba piloto, dado su interés en el tema y la fortaleza institucional para desarrollar el pilotaje. Después de un proceso de capacitación a la regional y de selección de dos operadores locales, el Centro de Estudios y Prácticas Pedagógicas de la Facultad de Educación de la Universidad del Quindío y la Corporación Juan Bosco, organización perteneciente a la comunidad de los padres salesianos, se inició la prueba piloto a partir de junio de 2004 y durante siete meses.

Las dos entidades operadoras ya tenían experiencia previa en el manejo de jóvenes en situación de riesgo. La Universidad el Quindío a través de su Centro de Estudios y Prácticas Pedagógicas, CEPP, inició actividades hace 14 años con procesos de apoyo a jóvenes infractores o con libertad asistida. Por su parte Juan Bosco es una entidad con una larga presencia nacional en áreas de apoyo a menores y jóvenes en diversas situaciones de vulnerabilidad.

Bajo el nuevo esquema los jóvenes desvinculados irían a vivir, bajo el continuo apoyo y seguimiento de la entidad operadora, con una familia que se ofrecía a alojarlo y atenderlo, como mínimo durante seis meses. Esta familia se constituía en el hogar tutor del joven. Con esta opción se buscaba otorgarle al joven un mayor contacto social y afectivo, como una nueva forma de atención a la vulneración de que había sido objeto y de restitución de sus derechos, mientras supera la etapa de transición hacia un nuevo proyecto de vida, ya sea en forma independiente o con su familia biológica.

Con base en los resultados favorables de la prueba piloto, se inició en Armenia, en febrero de 2005, la operación regular de la nueva forma de atención a los menores desmovilizados, la cual a partir del primer trimestre de 2006 se expandió a Bogotá y está en curso su ampliación a otras ciudades del país.

4.2 DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA PILOTO

Con los dos operadores seleccionados y preparados, 40 menores fueron remitidos a la Regional del Quindío, provenientes de varios Centros de Atención Especializada - CAEs, y Hogares Transitorios. La edad promedio de los jóvenes era de 16.5 años, con un número similar de hombres y mujeres. La selección de los participantes la realizó la Central de Cupos del ICBF – sede nacional. La financiación de la prueba piloto se realizó con recursos de la OIM.

Por su parte, en las familias receptoras se seleccionaron y prepararon como responsables de los jóvenes a las mujeres del hogar, las cuales se denominan madres tutoras; recibieron un apoyo mensual de cerca de un salario mínimo para cubrir los gastos de mantenimiento, dotación, transporte y recreación del joven que alojaron. La prueba permitió verificar la validez del modelo y plantear ajustes, para lo cual se estableció un Comité Técnico que se reunió mensualmente, en el cual el ICBF regional, los operadores y representantes de la OIM, realizaron un continuo ajuste, de manera que en febrero de 2005 se decidió implementar esta modalidad de atención en forma permanente. El Informe de la Prueba Piloto¹⁵, plantea los análisis efectuados en cinco momentos del proceso, el cual tuvo momentos de dificultad por la falta de preparación adecuada de algunos padres tutores o de los jóvenes seleccionados. En el siguiente cuadro, tomado del informe señalado, presenta estas observaciones.

¹⁵ Centro de Estudios y Prácticas Pedagógicas; Informe Técnico No. 012 sobre Prueba Piloto del modelo de Hogares Tutores. Facultad de Educación de la Universidad del Quindío Convenio OIM – ICBF - Universidad del Quindío. Armenia, noviembre 2005.

Cuadro 4.1

MOMENTOS EN LA EXPERIENCIA PILOTO EN ARMENIA DE HOGARES TUTORES

No.	Etapa	Fechas	Características
1	BÚSQUEDA DE HOGARES	Junio a julio de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Duda y expectativa. Escepticismo del entorno.
2	DEFINICIÓN DEL GRUPO INICIAL DE HOGARES TUTORES	Julio de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Buena disposición de los tutores, una vez comienza su cualificación. Ansiedad por recibir al desvinculado.
3	APERTURA DE HOGARES TUTORES	Julio - sept de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Idealización de los jóvenes. Reducción de expectativas negativas.
4	CRISIS Y DESENCANTO	Octubre de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Crisis en varios hogares. Los padres tutores con bajo perfil salen del proceso. Algunos jóvenes son reubicados o cambiados de modalidad. Tensiones por desacato a la autoridad familiar.
5	AJUSTES Y CONSOLIDACIÓN	Noviembre de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Las demandas disciplinarias hacia los jóvenes se tornan más claras y firmes, tanto por parte de padres, como del equipo técnico. Resurgir de la confianza mutua sobre la base de una percepción mutua más realista. Los conflictos se resuelven creativamente.
6	PROYECCIÓN O CLAUSURA	Diciembre de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Algunas madres tutoras referencian amigas que están interesadas en participar. Algunas madres comienzan a sentir agotamiento.

Fuente: Informe de la prueba piloto, marzo de 2005.

El proceso de atención a los jóvenes es muy complejo, ya que involucra a varias entidades y tipos de acciones de seguimiento sociofamiliar, psicológico, educativo y vocacional, las cuales deben ser coordinadas por el ente operador; para ello requiere de capacidad institucional y un equipo de planta importante. En el caso del Centro de Estudios y Prácticas Pedagógicas – CEPP, el equipo estaba compuesto por cinco personas, incluyendo la directora del centro.

Cuadro 4.2

ÁREAS DE ATENCIÓN E INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN EL PILOTAJE

Áreas de intervención	Gestión Institucional
LEGAL	<ul style="list-style-type: none"> ICBF Registradurías Notarías
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> Profamilia Servicios médicos, bienestar universitario Secretaría de Salud Cafesalud

Áreas de intervención	Gestión Institucional
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de capacitación técnica, no formal e informal • Secretaría de Educación. Proyecto la escuela busca el niño que financia la UNICEF • Institución Educativa Jesús María Ocampo • CAE, hogar transitorio, casa juvenil del Programa
VOCACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión y convenios con instituciones de capacitación: SENA, Comfenalco, etc.
SOCIOFAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación ICBF • Gestión con instituciones de educación formal y no formal, capacitación vocacional, escuelas deportivas. • Contacto con familias biológicas
ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con ICBF, Universidad del Quindío
DEPORTIVA Y RECREATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión con escuelas de fútbol, ligas deportivas, coliseos públicos, IMPERA, centros recreacionales, asociaciones juveniles scouts, etc.
PSICOLÓGICO	<ul style="list-style-type: none"> • Remisiones a psiquiatría, hospitales, unidades de salud mental cuando se requiera. • Contacto con grupos y asociaciones que faciliten la implementación del proyecto vital de los jóvenes

Fuente: Informe de la prueba piloto preparado por el CEPP, marzo de 2005

El análisis de resultados de la prueba piloto, consignados en el documento final del pilotaje Hogar Tutor publicado por el ICBF en julio de 2005, concluye con la recomendación de continuar en forma oficial con el esquema de Hogares Tutores, como una de las modalidades de atención a los menores desvinculados de los grupos armados ilegales, socializar los resultados del pilotaje en todas las regionales, efectuar seguimiento a la operación de la fase siguiente del esquema y revisar algunos costos, dado que se encontraron casos de gastos deficitarios en la prueba piloto. El informe también recomienda continuar con la cooperación técnica de la OIM en la siguiente etapa de operación permanente de los Hogares Tutores.

4.3 OPERACIÓN DESPUÉS DEL PILOTAJE Y ALGUNAS LECCIONES DEL PROCESO

Dados los resultados favorables de la experiencia piloto y la necesidad de darle continuidad a la permanencia en Hogares Tutores de los 36 menores que estaban en el esquema al terminar la prueba piloto, el ICBF con el apoyo de la OIM decidió mantener esta modalidad como una de las formas de atención a los jóvenes desmovilizados que ofrece el Programa. Es así como en febrero de 2005 se inició en forma permanente en Armenia la operación de la modalidad de Hogares Tutores. En esta nueva etapa, la Universidad del Quindío a través del CEPP, decidió seguir atendiendo a la totalidad de los menores participantes en la experiencia piloto, ante la decisión de la organización Juan Bosco de no continuar con la experiencia.

A la fecha, la operación regular de la modalidad lleva 15 meses, habiendo logrado en Armenia, incluyendo la experiencia piloto, la atención a 66 menores desvinculados de los grupos armados ilegales y la participación de 50 madres tutoras. La operación ha seguido en sus fundamentos básicos los lineamientos que se plantearon para la prueba piloto, con los ajustes que progresivamente se fueron adoptando, tarea que ha seguido a cargo del Comité Técnico. Este Comité, integrado por el ICBF Regional y la OIM, revisa una vez por mes (todo el día de reunión) el desarrollo de la modalidad y en general del Programa; luego se reúnen con el operador para examinar su informe de actividades y tomar las determinaciones del caso.

La experiencia del CEPP conjuntamente con las del ICBF Regional, en los casi dos años de operación de los Hogares Tutores, ha permitido sacar algunas lecciones y conclusiones sobre las características del proceso, las cuales fueron discutidas en la visita a Armenia de un miembro del equipo de la presente evaluación, la mayoría de las cuales se encuentran consignadas en los informes de evaluación de la prueba piloto y en los informes bimensuales del CEPP del último año¹⁶.

Una síntesis de los principales aspectos recogidos en las entrevistas realizadas por la consultoría es la siguiente:

- a. Ha sido muy importante que los equipos de trabajo del ICBF regional como del CEPP y de la OIM al frente del modelo de Hogares Tutores, de enero de 2004 a la fecha, no han tenido cambios en sus integrantes, de manera que se ha logrado una integración efectiva que ha favorecido el acuerdo sobre los ajustes que se han efectuado al esquema, la solución de dificultades, la validación de las lecciones aprendidas y la expansión del modelo a otras ciudades. Al respecto, tanto el ICBF regional como el operador reconocen la importancia que en estos logros ha representado el permanente acompañamiento del equipo profesional de la OIM al proceso en Armenia.
- b. La disponibilidad y selección de Hogares Tutores adecuados es fundamental para el éxito del esquema. La experiencia muestra que no es recomendable una convocatoria amplia y abierta, sino un proceso de selección de estudio de caso por caso, en un proceso de referencias personales y de conocimiento del entorno por parte del ente operador. Es más, todavía en Armenia se reconoce la importancia de ajustar más el procedimiento de selección de hogares tutores, pues se han dado casos recientes de fracasos por falsas expectativas económicas, falta de preparación de la madre o conflictos con el menor desvinculado que no pueden manejar.

El CEPP plantea que *es necesario reforzar la capacitación a las madres tutoras en lo referente a sus funciones y rol, dado que en varias de ellas se ha detectado que se limitan a administrar los dineros y proveer al joven, en lugar de cumplir a cabalidad su*

¹⁶ Como referencias se tienen, además de los dos informes de evaluación antes citados, los informes técnicos número 013 y 014 de diciembre de 2005 y febrero de 2006 presentados por el CEPP de la Universidad del Quindío.

papel orientador. Es necesario que las madres tutoras se empoderen más de su papel para que posibiliten acciones y ámbitos de crecimiento personal para los jóvenes, en vez de sentir temor de confrontar abiertamente las actitudes inadecuadas del joven.

El reembolso de gastos que reciben las madres tutoras es ajustado y solo permite cubrir los gastos básicos de los jóvenes. La motivación para ingresar como madre tutora no es económica, es más por un sentimiento de solidaridad con los menores y de interés por la experiencia. En el siguiente cuadro se desglosa el monto mensual asignado a las madres.

Cuadro 4.3
RELACIÓN DE GASTOS MENSUALES REEMBOLSABLES
A LOS HOGARES TUTORES - 2006

Concepto	Valor
Alimentación	164.724
Recreación	19.767
Desplazamiento	87.853
Apoyo a servicios públicos	43.926
Dotación aseo personal	13.089
Dotación personal por un mes	35.317
Apoyo escolar	16.803
Total entregado mensualmente	\$381.479

Fuente: Información suministrada por el CEPP, abril de 2006.

En los casos de embarazos (5 cupos por cada 40 en total por ciudad), la menor desvinculada vive en el hogar tutor con su hijo bebé, situación en la cual se asigna una partida mensual adicional de \$337.801, para cubrir su sostenimiento. El modelo de Hogares Tutores ha representado una alternativa para las jóvenes embarazadas o con hijos, frente a la permanencia en instituciones de protección.

Para ciudades intermedias como Armenia, se recomienda, en general, que las madres tutores sean de mediana edad, con un nivel educativo al menos de primaria completa, con hijos adolescentes, de estratos dos o tres y que vivan en casas (preferible a apartamentos). La experiencia en Armenia muestra la importancia de apoyar continuamente al hogar tutor, para lo cual, un funcionario de la entidad operadora tiene a su cargo un grupo de diez familias y realiza visita semanalmente. También se ha iniciado la conformación de una red de apoyo entre las mismas madres tutoras, de manera que puedan apoyarse en su labor e intercambiar experiencias.

- c. Es muy importante la rápida vinculación de los menores al sistema educativo, para lo cual, además de las directrices de atención prioritaria del Ministerio de Educación Nacional, es muy importante que en cada localidad las Secretarías de Educación den el máximo apoyo a los operadores. Las características de muy poca instrucción de los

jóvenes y su relativa mayor edad hacen difícil su ingreso a jornadas regulares en escuelas y colegios, razón por la cual deben ingresar a programas especiales de actualización y validación. Por ejemplo, de los 37 menores de Armenia, a instrucción primaria asisten nueve, de los cuales solo dos están en el sistema regular, cuatro en horario nocturno y tres los sábados. En secundaria están los 28 restantes, de los cuales 25 asisten a un programa acelerado de nivelación durante los sábados y tres en horario nocturno.

- d. El joven accede a los servicios de salud en la medida que obtiene el ingreso al SISBEN y a la red de atención de salud existente en la ciudad. Algunos aspectos de cuidado específico de salud son atendidas por el operador, como el caso de las madres lactantes y gestantes que reciben capacitación semanal en cuidado de sus hijos y preparación para la maternidad. En cuanto a educación sexual general, se realiza una orientación respecto a las relaciones de género, prevención de embarazos y la maternidad se orienta como una potencialidad positiva y deseada y no como una forma de suplir carencias afectivas y de aceptación social. También se otorga orientación sobre drogadicción y vida saludable.
- e. En cuanto a la formación y capacitación de los menores, ésta se inicia desde su llegada a los hogares tutores y debe continuar después que han salido de la modalidad. El ciclo de capacitación se inicia con cursos vocacionales, talleres manuales, de crecimiento personal, salud recreativa. Después se pasa a su vinculación a cursos formales en el SENA en actividades como auxiliar de sistemas, idiomas y secretariado. Esto se ha realizado con el apoyo de la OIM mediante un convenio de becas.

La etapa final de este proceso es la preparación y capacitación en un proyecto productivo financiado por el programa de reincorporación, para lo cual se está en el proceso de puesta en marcha en Armenia de un Centro de Referencia y Oportunidades CROJ, a ser operado por COMFENALCO, que ha tomado varios elementos de referencia de la experiencia del CROJ de Cali. Vinculado a las actividades del CROJ esta el SENA, que a través de una mesa de formación para el trabajo, apoya la definición y presentación del proyecto productivo de los jóvenes que cumplen la mayoría de edad. También se ha detectado en varios jóvenes la necesidad de una capacitación que les permita acceder a un título técnico, lo cual les puede dar mayores posibilidades de éxito en su vida independiente.

- f. Otro aspecto de aprendizaje de la experiencia de Armenia, es la gran importancia de la atención psicosocial que debe darse a los menores participantes en la modalidad. En general, son adolescentes mayores de 16 años, acostumbrados a una vida dura y que en muchos casos están dispuestos a seguir demarcando unos límites para la intervención de terceros. El énfasis debe estar en el apoyo a integrarse nuevamente a la sociedad civil, estimulando actitudes de colaboración, cooperación y compromiso con el Programa y con su reincorporación, creando estímulos para que cumplan a cabalidad con sus

responsabilidades. Sin embargo, también es necesario controlar en forma amigable pero firme, eventuales actuaciones disruptivas de manera que perciban claramente que éstas no se dejan pasar por alto y que su reiteración genera consecuencias. Al respecto, el CEPP plantea *hemos de estar alertas de no exigirles a ellos más que a los jóvenes regulares. Pues el hecho de que ellos estén constantemente en la mira de la institucionalidad, hace que sus pequeñas faltas sean vistas como muy indeseables, a veces olvidándonos de las travesuras propias de los adolescentes.*

El éxito de una experiencia particular, depende en forma importante de la selección que hace la Central de cupos de los menores que son enviados a los hogares tutores. Se considera un grave error enviar a aquellos jóvenes que han tenido dificultades de conducta en los CAEs, ya que el hogar tutor no es el lugar para corregir sus problemas de adaptación.

En este punto, la conclusión a que ha llegado el CEPP, es que el modelo de Hogares tutores *si, es valido pero no para todos, sino solo para aquellos jóvenes para quienes la familia sigue siendo referente deseado de convivencia, apoyo mutuo y responsabilidades compartidas... y no todos los jóvenes desvinculados están en dicha condición después de haber experimentado la “libertad” de autodeterminarse o el espíritu de cuerpo grupal vivido en el grupo armado ilegal. Hogar tutor como opción y vía hacia la reincorporación social sería el ambiente deseable sólo para aquellos que rechazan o que ya no encuentran motivación con su estadía en CAEs o en hogares transitorios, o que añoran el sistema de relaciones afectivas propias y específicas del contexto familiar. Esta distinción plantea la necesidad de una adecuada selección de los jóvenes a quienes se les propone hogar tutor, dado que no todos se sienten cómodos en dicha modalidad, y que no todos están dispuestos a acatar las normas básicas de convivencia hogareña.*¹⁷

- g. Un aspecto crítico en la modalidad es la transición de mayoría de edad de los menores que están en los hogares tutores. Por ejemplo, en Armenia 12 de los 37 participantes cumplieron recientemente 18 años y no es muy clara la ruta jurídica, de capacitación y actividad productiva que deben seguir para continuar su proceso de inserción social.

Según las normas establecidas, deben pasar, al cumplir 18 años, al programa de reincorporación del Ministerio del Interior y Justicia. Al respecto, no son claros los mecanismos de transición y la continuidad de la formación en el nuevo programa, incluyendo dentro de ello el mantenimiento de la pensión mensual - CODA, que se otorga a los reinsertados durante dos años, pero que en el caso de los menores se ve reducida por que se contabiliza para ellos el tiempo que recibieron ayuda en hogares tutores. Se debe evaluar la conveniencia que el CODA sea de dos años a partir de su mayoría de edad, independientemente de los apoyos recibidos anteriormente.

¹⁷ Ver informe 013 del CEPP, de diciembre de 2005.

- h. Otros aspectos mencionados por el CEPP, se refieren a la necesidad de considerar el otorgamiento de un apoyo inicial monetario, a la salida del hogar tutor, para el establecimiento del nuevo mayor de edad en un hogar independiente o para apoyar su reincorporación a su familia biológica. Es una necesidad el apoyo de las Registradurías para otorgar el registro civil a los jóvenes, muchos de los cuales no saben si este registro existe o si fueron registrados en su lugar de nacimiento. Sin este documento no pueden continuar la vida ciudadana.
- i. Por último, las diferentes personas que han tenido a su cargo, ya sea en el centro Zonal del ICBF en Armenia, como en el CEPP, consideran que el hogar tutor debe ser un paso, en varios casos hacia la reunificación del joven con su familia biológica. Para ello se realizó recientemente un encuentro de 12 menores con sus familias, el cual tuvo buenos resultados en la reanudación de los vínculos rotos por su vinculación a los grupos armados.

Estas actividades deben fomentarse en la medida en que exista una buena actitud de las partes y no existan riesgos de represalias de parte de los grupos armados. El retorno a la familia debe estar inscrito en el programa productivo de manera que el joven regrese con algunos recursos que ayude a su integración y a la actividad productiva de su familia.

En los casos en que no se pueda lograr el reintegro familiar, las acciones deben dirigirse a la formación de nuevos hogares en el caso de jóvenes con hijos o parejas que se conformen durante el proceso. La opción de vida independiente sin pareja, después de salir del hogar tutor también debe considerarse como una opción válida en el proyecto de vida estudiantil o productiva del joven que llega a la mayoría de edad.

Como resultado de la experiencia con la modalidad de Hogares Tutores en Armenia, a comienzos de 2006 representantes de cinco regionales del ICBF visitaron durante dos días el Centro Zonal del ICBF, el CEPP, la red de apoyo y varios hogares, con el objeto de conocer la experiencia y evaluar la viabilidad de su implantación en otras regiones, como se ha hecho en Bogotá, que cuenta actualmente con 36 hogares tutores.

5. ESTRATEGIA DE INSERCIÓN SOCIAL

Esta estrategia está conformada por una serie de actividades que se orientan a brindar herramientas al joven para su salida del programa, su independencia e inserción social, tales como capacitación para el trabajo, formulación de un proyecto productivo, apoyo de una red social. El reto consiste en que el proyecto de vida de los jóvenes no “quede en el aire”.

El desarrollo de esta estrategia mostró inicialmente debilidades, sobre todo por la carencia de redes sociales de apoyo y esfuerzos infructuosos para desarrollar proyectos productivos. Durante el proceso de la fase II del programa, se implementó el modelo de Centros de Referencia y Oportunidades – CROJ, que operados en la mayoría de los casos por las Cajas de Compensación Familiar posibilitan una red de apoyo social al joven. Así mismo, los proyectos productivos son presentados al Programa de reinserción del Ministerio del Interior y Justicia para su consideración y aprobación. El CROJ busca la transición del joven, mayor de edad, hacia este Programa de Reinserción, para recibir los beneficios económicos que el Gobierno ofrece.

Desde la desvinculación del joven del grupo armado irregular y su ingreso al programa, el ICBF y la cooperación promueven el reencuentro del joven con su familia, para el restablecimiento de lazos afectivos, fortalecer su arraigo e identidad cultural. Este enfoque representa un logro del programa, pues no era el procedimiento que seguía el ICBF. La OIM adelantó una consultoría con la firma SINAPSIS para validar el modelo y a partir de estos resultados, el ICBF adoptó los lineamientos para el desarrollo de todos sus programas.

Cuando el joven cumple los 18 años, el reintegro a la familia sigue siendo una alternativa de inserción social, cuando ello les interesa. También esta la conformación de una familia, a partir de una relación de pareja, la maternidad o paternidad. Otra opción es la independencia, bien sólo o como el proceso de transición que ha seguido en la Casa Juvenil, de unirse a un grupo de jóvenes pero ahora deben compartir una vivienda y los gastos de sostenimiento. De los egresados, se reciben quejas con relación al trámite del CODA, pues es complicado y se torna en un desestímulo para el proceso de inserción; de hecho, algunos jóvenes han abandonado el proceso de inserción cuando no accedieron al CODA y no recibieron los beneficios del programa de Reinserción.

De esta forma, si bien el Programa ha logrado desarrollar mejores instrumentos para la inserción social del joven, buena parte de los entrevistados por la consultoría evalúan que sobre esta estrategia, los jóvenes egresados aún siguen siendo muy vulnerables a las condiciones socio-económicas en que se pueden desenvolver, cuando es una realidad que muy pocos logran ser bachilleres, muy pocos logran desarrollar el proyecto productivo formulado y muy pocos logran un empleo en una empresa afiliada a la Caja de Compensación.

5.1 REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Las posibilidades del reintegro familiar son limitadas; se evalúa que las debilidades socio-económicas de las familias, la permanencia de factores de riesgo o factores de seguridad, hacen que pocos jóvenes pueden reintegrarse a su familia, desde el inicio de la desvinculación del conflicto armado. Además, la mayoría de las familias se ubican en ambientes rurales, cuando las expectativas que los jóvenes se han formado están sobre las oportunidades de inserción en un medio urbano.

Entre los factores de riesgo que se identifican como causante de que los menores dejen su hogar se tiene el abuso sexual, la pobreza, el contexto donde se produce el reclutamiento, el no estar inmersos en procesos de escolarización, y factores tales como el deslumbramiento que puede traer el poder de las armas, el dinero y el uniforme. Al respecto, el país carece de redes sociales de apoyo.

Si bien, los equipos de trabajo del programa reportan que esta sería la mejor alternativa para facilitar la inclusión social del joven, se presentan problemas estructurales, que sobrepasan los esfuerzos encaminados para su desarrollo. Es el caso de problemas de orden público y de inseguridad, donde las amenazas a las familias y a los jóvenes hacen que sean las mismas familias las que alejan a sus hijos, para evitar su vinculación a grupos armados ilegales.

Mientras el joven permanece en un centro de atención o en un Hogar Tutor, el programa realiza como primer procedimiento el contacto telefónico con las familias, de modo que sea posible más adelante realizar una visita técnica para conocer y evaluar sus condiciones socio-económicas y situación en general. Luego, el programa desarrolla los encuentros familiares. Por lo general, cada regional del ICBF realiza dos encuentros familiares por año. Por ejemplo, en Medellín cada CAE en operación ha realizado 3 encuentros familiares; en total, la Regional tiene 53 jóvenes que han regresado con sus familias. Durante el 2005, los encuentros del centro de Puente Aranda – Bogotá contó con la presencia de 25 y 28 familias respectivamente. En total, para este centro, 102 familias han participado en procesos de reintegro.

Se evalúa como un logro del programa los reencuentros familiares, pues el contacto establece un equilibrio emocional para el joven¹⁸.

5.2 CASA JUVENIL

¹⁸ Entrevistas a funcionarios del ICBF – sede nacional a cargo del Programa.

En Cali, el modelo de Casa Juvenil funciona adecuadamente, en la medida en que acoge a los jóvenes mayores de 18 años, condición que le permitió a la Regional crear un puente de comunicación con el programa de Reinserción, sin que por ello el joven perdiera los elementos de apoyo del programa de atención integral. No obstante, la comunicación y los trámites para el certificado del CODA y el recibo de beneficios los realiza directamente la sede nacional. Se registró una queja sobre la baja remuneración que se recibe por el joven que pasa a la casa juvenil, pues aun requiere áreas de apoyo, especialmente la jurídica para completar la legalización de documentos que le permita contar con una hoja de vida que pueda presentar a una empresa formalmente constituida.

5.3 GENERACIÓN DE INGRESOS

Inicialmente, el programa buscó entrenamientos específicos para el desarrollo vocacional de los jóvenes, a través de la contratación de talleres y cursos, donde los docentes iban a los CAEs.

Por ejemplo, en Cali la OIM realizó un convenio con la Asociación Nacional de Centros de Desarrollo Productivo Tecnológicos y Comercializadoras para la generación de oportunidades de negocio en cinco sectores productivos, por un valor de \$36 millones. Se hizo otro convenio con el Centro de Desarrollo Productivo del Cuero - CDP, para la conformación de un taller – escuela que capacitó a 23 jóvenes en el área de auxiliar de guarnecida y uso de maquinaria especializada, así como apoyó la formulación de dos proyectos relacionados con el uso de subproductos y residuos del proceso manufacturero. El contrato con el CDP tuvo un valor de \$909 millones, donde se tenía una contrapartida por \$236 millones y el resto, \$673 millones correspondió al aporte de la OIM.

De forma complementaria, la estrategia otorgó becas a 403 jóvenes para que asistieran a instituciones de formación laboral. Luego, las becas se reemplazaron por subsidios complementarios para que 144 jóvenes asistieran a cursos de entrenamiento laboral básico en entidades públicas.

En Cali, la experiencia en términos de capacitación para el trabajo ha sido más productiva por cuanto en operador del CAE y de la Casa Juvenil es un centro de capacitación para el trabajo. El CC Don Bosco tiene programas de capacitación en ebanistería, manejo del aluminio en arquitectura, metalmecánica, mecánica automotriz, mecánica de motos, mecánica industrial, electricidad, reparación de computadores, informática, auxiliar de contaduría, gestor comunitario, recreación, preescolar, corte y confección, estética y belleza, cocina y etiqueta, panadería y repostería. Con relación al bajo nivel educativo que tienen los jóvenes del programa, la entidad indica que al principio no se exigen mayores destrezas, van colocando tareas para hacer en un recorrido por los distintos talleres, y luego

con el proceso, el joven va descubriendo los requisitos para avanzar en la formación para el trabajo que ha seleccionado.

El CC Don Bosco tiene como fortaleza, adicional a la calidad de la capacitación, la oportunidad para que los jóvenes realicen pasantías en empresas, dada la vinculación de los gremios y empresas más representativos de la ciudad a la obra de Don Bosco. Al joven del programa, primero lo tratan de ubicar dentro de un grupo cuando el requerimiento de la empresa es múltiple; en otros casos, por ejemplo ahora, 10 jóvenes están ubicados en distintas actividades productivas del barrio área de influencia del centro y otros tres trabajan con el programa. También se han ofertado los servicios de pasantías y empleo a COMFANDI, la caja de compensación familiar. En la decisión se contemplan elementos de seguridad para el joven.

A finales del 2005, con el objetivo de ampliar la oferta vocacional, mejorar la oportunidad de realización de pasantías y vinculación a una actividad productiva, el programa concretó un convenio y plan de trabajo con el SENA. Se conformó una mesa nacional para establecer el protocolo de articulación de la capacitación laboral en el programa y el acompañamiento del SENA a la formulación de proyectos productivos. Se espera que la vinculación del SENA al programa actúe sobre un fortalecimiento de las competencias laborales de los jóvenes.

El SENA fundamenta su trabajo en que existe una oferta laboral para los jóvenes del programa, la cual hay que identificar y proceder a negociar con las empresas identificadas, para la vinculación de los jóvenes; para ello, se deben romper prejuicios de los empresarios hacia los excombatientes. Los sectores inicialmente identificados que brindan empleabilidad son ebanistería, metalmecánica, confecciones, manufacturas de cuero y panadería. Al tercer trimestre del 2005, mediante el convenio se estaban capacitando 152 jóvenes desmovilizados de las ciudades de Bogotá, Pereira y Armenia en el módulo de manufacturas de cuero, para lo cual el SENA adaptó el programa que aplican a una guía vocacional. En Cali, para la ejecución del convenio, el SENA contrató un profesional encargado de las actividades del programa y apoya especialmente los cursos de electricidad, en distintas modalidades como residencial, industrial.

5.4 CENTRO DE REFERENCIA Y OPORTUNIDADES - CROJ

La OIM introdujo al programa el modelo de los CROJ, dada su experiencia en otros países. El CROJ apunta a brindar al joven que ha salido de la estrategia de atención integral, una red de servicios que le asegure continuidad en la atención de sus requerimientos en salud, educación, recreación, capacitación para el trabajo, así como culminar los trámites de documentación legal. Estos apoyos deben facilitar el desarrollo de un perfil en el joven que le permita generar sus propios ingresos. Este modelo también lo sigue el programa de la

OIM para reinsertados - mayores de edad, con financiación de la Cooperación de los Países Bajos y a cargo del Ministerio del Interior y Justicia.

5.4.1 Bogotá

El CROJ de Bogotá es operado por CAFAM, desde abril de 2005. El modelo inició dos años atrás bajo la coordinación de Benposta. La red de servicios del CROJ la integran profesionales del centro que trabajan en apoyo psicosocial, están los colegios públicos y privados que apoyan procesos educativos, la seccional de salud y CAFAM que brindan servicios de salud, y finalmente en coordinación con el Ministerio del Interior, se desarrollan acciones encaminadas a la capacitación para el trabajo.

El CROJ apoya a los jóvenes en su proceso de inserción social y fortalecimiento de su autonomía. Para ello, cuenta con un fondo económico para completar su educación (primaria y bachillerato) y atiende su formación en artes y oficios. Los jóvenes reciben en el Centro toda la ayuda que necesitan para tener al día su documentación legal, para el desempeño laboral y para recibir los beneficios que el Gobierno otorga para excombatientes. A la fecha, se ha atendido la documentación de 25 jóvenes.

El CROJ está en permanente contacto con el SENA, quien ofrece módulos que apoyan temas de perfil profesional, convivencia ciudadana y formación en carpintería, mecánica y confección. En general, el CROJ acude a la red pública para todo aquello relacionado con educación y formación; en esta medida se trabaja también con la UNAD los programas de bachillerato y con colegios distritales.

El CROJ respalda el desarrollo de proyectos productivos, a través de un fondo, y también necesita el joven tener al día la documentación para acceder como beneficiario de un capital semilla, ya sea por parte del Ministerio del Interior o a través del convenio Tejido Humano - OIM. A la fecha, se han tramitado 61 proyectos y se han logrado desembolsos para 19 de ellos. El CROJ también apoya los hogares independientes, actualmente hay 48 beneficiarios.

En total, desde que inició el CROJ en Bogotá se han atendido y referenciado 250 jóvenes aproximadamente. De ellos, han recibido asistencia médica 170 jóvenes y unos 150 permanecen activos, visitando el Centro y recibiendo subsidios de educación. Aproximadamente 150 jóvenes han sido transferidos al Programa de Reinserción, por cumplir los 18 años; el subsidio mensual es de \$537.000 para cada joven que debe contar con la certificación CODA. Son 26 los muchachos que trabajan bajo un contrato y con prestaciones sociales. Algunos desarrollan trabajos relacionados con el estampado, elaboración de muebles de madera y tarjetería, que es la capacitación previa que recibieron en la estrategia de atención integral.

Con respecto a la ayuda humanitaria, unos 25 jóvenes han entrado en contacto con Benposta, organización encargada de este tema en Bogotá. La ayuda incluye en el caso de

las madres con bebés un subsidio por 3 meses de cien mil pesos. Hacia futuro, en términos de mejoramiento de las condiciones de los jóvenes desvinculados, se considera importante que el CROJ directamente pueda ofrecer la ayuda humanitaria y que ésta sea adicional a la que brinda Benposta. De igual manera, trabajar más firmemente el tema de cultura para la inserción ciudadana.

Uno de los problemas que el CROJ identifica en los jóvenes está asociado a las dificultades con respecto a la consecución de vivienda. Cuando el joven no tiene a donde ir, generalmente acude a ayuda humanitaria; pero la gran mayoría de los jóvenes están con su familia. Hasta ahora, los jóvenes vinculados al CROJ no han presentado problemas de seguridad.

Resulta interesante resaltar el Comité Local de trabajo que desde el ICBF, el CROJ, el Ministerio del Interior y la OIM, han conformado un equipo que cada mes se reúne para desarrollar acciones de forma articulada. Desde el Distrito Capital, el CROJ identifica un gran apoyo por parte de entidades públicas tales como Secretaria Distrital de Salud, Secretaria Distrital de Educación, Instituto de Recreación y Deportes de Bogotá, la Policía Nacional, el programa Misión Bogotá de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Mayor y el Departamento Administrativo de Bienestar Familiar. Así mismo se cuenta con el apoyo de la Clínica Santo Tomás, el Centro de Rehabilitación El Pacto, el Centro Conciencia y Cambio, los Centros Operativos Locales del Distrito y empresas que se han vinculado al programa mediante la generación de empleo.

5.4.2 Medellín

En Medellín, el CROJ es operado por Comfenalco, quien inició actividades durante el segundo semestre de 2004. Comfenalco se sitúa como un actor co-responsable del proceso de inserción, por ello, en forma conjunta con la OIM financian las actividades del CROJ. Las acciones comprenden apoyo a las familias, desarrollo de proyectos productivos, educación y formación para el trabajo, referenciación, seguimiento a los jóvenes.

Un punto importante dentro de la actividad del CROJ es la coordinación que se hace con el programa de Reincorporación, el apoyo que el joven requiere en el proceso que implica cumplir la mayoría de edad y la necesidad de aclarar su situación jurídica.

De otro lado, los proyectos productivos que el CROJ desarrolla con los jóvenes están asociados con la compra de ganado, ahorro y vivienda, y el montaje de negocios familiares como lavadoras por alquiler.

5.4.3 Cali

El CROJ en Cali inició operaciones en marzo del 2003 y para la regional es una ventaja que esté a cargo del Centro de Capacitación Don Bosco, pues implica una continuidad en la orientación y formación para el trabajo que los jóvenes reciben en el mismo centro desde su vinculación al CAE. Se observa que esta apreciación puede ser más teórica, puesto que en la práctica el seguimiento a los egresados es difícil, ya que la mayoría de los jóvenes no residen en Cali. En estos casos, el CROJ contacta al personero del municipio donde residirá el joven y solicita su colaboración para la atención de problemas específicos que se pueden presentar con el certificado CODA, en salud, vivienda, empleabilidad. Actualmente, el CROJ brinda acompañamiento a 63 jóvenes que han sido reintegrados a sus familias en los departamentos de Cauca, Valle y Risaralda.

En la perspectiva del operador del CROJ de Cali, este modelo se inició bajo un enfoque muy asistencialista, de buscar la independencia económica del joven mediante la formulación e implementación de un proyecto productivo; pero el hecho es que muy pocos lo lograron y representó la promoción de aspiraciones que no se alcanzaron¹⁹. Aquí el CROJ continúa actividades de contacto con la familia, continuación de la educación y capacitación pre laboral. El CROJ sigue un enfoque en que el joven debe resolver sus asuntos y las redes sociales son su apoyo; por lo cual, se le brinda al joven la información que requiere, pero es él mismo quien debe realizar las gestiones; esto implica avanzar hacia la desintitucionalización del joven.

Directamente la OIM ha dado recursos financieros para el funcionamiento del CROJ de Cali, por cerca de \$391 millones. El último convenio suscrito en octubre del 2005 tiene una contrapartida de \$41 millones.

¹⁹ El psicólogo y la trabajadora social realizaron una evaluación sobre este aspecto.

6. ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN AL RECLUTAMIENTO

La estrategia de prevención sigue lineamientos y actividades de carácter nacional. En la OIM, hay un equipo base de tres profesionales: un gerente, una monitora responsable de acciones en la regional de Antioquia y de políticas dentro del marco general del proyecto, y un monitor responsable de las actividades en la zona suroccidental. Las responsabilidades que tiene el equipo de base conciernen a aspectos relacionados con lineamientos, estrategias de intervención y formulación inicial de todos los proyectos.

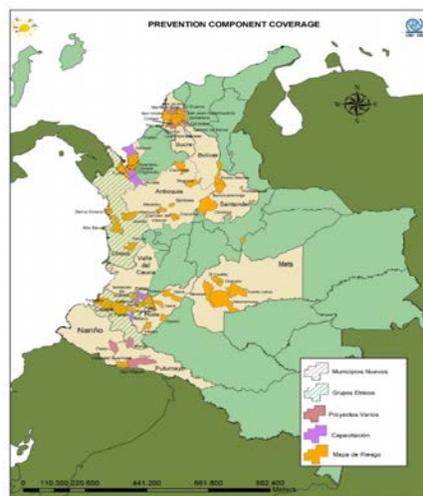
6.1 IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS Y COMUNIDADES EN RIESGO

El primer trabajo que se adelantó en el 2003, fase II del Programa, fue la identificación de áreas y comunidades en riesgo, para lo cual se elaboró un mapa de riesgo y vulnerabilidad para 10 departamentos del país. Luego, los criterios que se definieron para establecer una zona de intervención desde el programa son, entre otros:

- Tema de infancia, relacionado con la dinámica del conflicto (en donde desarrollan acciones de sensibilización y focalización),
- Corresponsabilidad institucional (ya que todas las acciones deben conducir a una apropiación desde el orden institucional del Estado).

Mapa 6.1

COBERTURA DE INTERVENCIÓN PARA LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN



Fuente: Programa de Prevención de la OIM.

El Programa de prevención cuenta con documentos de evaluación de la herramienta metodológica de intervención “Mapa de Vulnerabilidad, Riesgo y Oportunidades”, y la sistematización de los mapas aplicados en los municipios.

Los sistemas de información que se utilizan para definir intervenciones, si bien se reconoce que ellos son precarios en el país, por las particularidades del conflicto, tienen las siguientes fuentes:

- La Defensoría del Pueblo con el Sistema de Alerta Temprana, reconociendo que dicha institución sobre todo maneja información relacionada con desplazamientos de la población civil y masacres.
- Sistema de información del ICBF-OIM sobre procedencia de los jóvenes desvinculados de los grupos armados irregulares. La información referenciada permite establecer cuáles son los municipios y departamentos de donde provienen la mayor cantidad de niños que se encuentran involucrados con el conflicto armado (la información relaciona lugares de nacimiento de los niños/as y jóvenes, lugares de reclutamiento y lugares de desvinculación).
- La dinámica perversa del conflicto que se afianza en particulares zonas y con determinados actores, donde prevalece la vinculación forzada o voluntaria de niños, niñas y jóvenes. El seguimiento de esta dinámica permite recoger información sobre dónde se está presentando mayormente la confrontación de los grupos armados ilegales y las comunidades más vulnerables.
- A nivel local en los municipios, con fuentes como las Personerías Municipales y los funcionarios de la Defensoría del Pueblo ubicados en los municipios. Dicha información tiene el carácter de confidencial.

6.2 EJES DE INTERVENCIÓN

Durante el proceso de desarrollo de la estrategia de prevención se identificaron ocho elementos fundamentales de acción:



Fuente: elaboración de Econometría S.A. con base en los informes trimestrales de ejecución del programa.

Los avances mostraban la consolidación de los procesos. La cobertura era mayor, la incidencia de los proyectos que se realizaban se evidenciaba en nuevos actores, redes más consolidadas y sectorialmente más sólidas y la ejecución de proyectos a partir de la corresponsabilidad con actores públicos locales y nacionales.

A partir de las experiencias realizadas y los resultados y demandas del mismo programa, la estrategia de prevención afinó sus modos de intervención en cuatro ejes que se articulan entre sí:

- a. Política pública,

- b. Sensibilización, con acciones más integrales a los aspectos de comunicación,
- c. Proyectos de intervención directa, con la identificación de beneficiarios específicos y escalamiento por módulos,
- d. Fortalecimiento institucional.

Cada uno de estos ejes ha tenido desarrollos a partir de diferentes momentos. En la medida en que se hacía gestión, la manera de ejecutar iba cambiando, buscando que los ajustes facilitaran una forma de intervención más clara y efectiva.

6.3 ACCIONES DESARROLLADAS

Si bien al inicio del Programa no se tenía contemplada la prevención como una estrategia independiente de la estrategia de atención, la misma dinámica de la intervención evidenció su necesidad, dando paso a que se le tuviera en cuenta inicialmente como un componente más dentro del proceso de atención. En ello aportó gran valor al proceso, el proyecto que se formuló para el departamento del Cauca y del Choco, “Niños, niñas y jóvenes indígenas y afro-colombianos desvinculados del conflicto armado” y que se detalla más adelante en otro aparte de este documento.

La estrategia de prevención en ese momento inicial (tercer trimestre del 2002), buscó orientar sus acciones a partir de la consolidación de una estrategia para incorporar conocimiento y comunicación a la sociedad; para el entrenamiento a funcionarios públicos; en la formulación de una base para campañas de información; para el acceso a educación para niños en alto riesgo de ser reclutados y con la gestión de un proyecto de prevención de la violencia doméstica.

En el lanzamiento del componente de prevención el objetivo general se consolidó alrededor del apoyo a las redes sociales y a las instituciones gubernamentales colombianas en sus niveles centrales y regionales para prevenir el reclutamiento de niños y niñas en los GAI, de modo que se pudiera reducir su participación en el conflicto armado a través del desarrollo de proyectos implementados en las áreas geográficas que señalan los más altos índices de reclutamiento y en aquellas donde se encuentran grupos étnicos.

En sus objetivos específicos al iniciar su implementación en 8 departamentos y 13 municipios, se contemplaba el desarrollo de un pilotaje en áreas focalizadas de alto reclutamiento, el fortalecimiento a actores sociales y gubernamentales claves para el proyecto y el desarrollo de estrategias que apuntaran a afectar aquellas causas detectadas como determinantes en el reclutamiento de niños y niñas, tales como violencia infantil, dificultades de acceso a la educación y calidad en la misma, la inexistencia de

oportunidades para generar ingresos y la debilidad en la política pública sobre infancia y derechos de los niños.

Es así como entonces, la dinámica empieza a mostrar frutos alrededor de componentes que se empezaron a desarrollar tales como la metodología que aporta el Mapa de Vulnerabilidad y Riesgo; la identificación de líneas de proyecto en las áreas de educación vocacional y mejoramiento de ingresos, educación formal, educación artística y convivencia. Así mismo se empezaron a establecer compromisos con diferentes instituciones del orden local y se empezaron a generar sinergias con instituciones del orden nacional tales como ICBF, organismos de control, la Defensoría del Pueblo, gobernaciones, ministerios y demás organizaciones pertenecientes al SNBF.

6.4 APOYO A COMUNIDADES NEGRAS E INDÍGENAS

Bajo consideraciones que se sustentan en la alta vulnerabilidad que presentan las comunidades negras y las comunidades indígenas, al tener un especial impacto el conflicto armado en la vida de las personas y en poner en peligro el trascender mismo de las comunidades, las acciones de Prevención ha comprendido la elaboración una Ruta Jurídica para los pueblos indígenas (como mecanismo de sensibilización para el tema de derechos colectivos), y una Ruta de Prevención donde se abordan temas relacionados con lo etnocultural y la atención a proyectos de vida.

El componente de prevención dentro del programa “Niños, niñas y jóvenes indígenas y afro-colombianos desvinculados del conflicto armado” permitió ampliar la visión de intervención encontrando una efectiva integración entre la atención y la prevención.

Dentro de un proceso de aprendizaje permanente, el proyecto de prevención formuló una intervención, en conjunto con actores gubernamentales y de las comunidades y asociaciones indígenas y afrocolombianas, a partir de la identificación de principales necesidades, factores a fortalecer, herramientas a construir e implementar, conocimientos a difundir, actitudes a afianzar y proyectos a desarrollar.

La metodología de implementación ha incluido el uso de talleres, la realización de diagnósticos participativos, la capacitación permanente, el desarrollo de políticas, la generación de convenios y el desarrollo de infraestructura, entre otras acciones.

Se cuenta con un diagnóstico y la conformación de una red de colegios técnico agropecuarios indígenas del Cauca²⁰. En los colegios se han formulado proyectos para cuatro de ellos. De acuerdo con los informes de resultados que se presentan, el programa ha cumplido 100% con la cobertura de niños y niñas indígenas en el departamento, apoyando a

²⁰ OIM. 18 Reporte Trimestral del Programa. Septiembre 2005.

un total de 1,169 jóvenes y logrando un beneficio en proyectos culturales, educativos y de seguridad alimentaria en 3,180 niños y niñas²¹.

6.5 CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN A LAS COMUNIDADES

Se han desarrollado acciones de sensibilización y comunicación a través de canales como la Televisión Nacional, con la producción de un set de 21 programas llamado “Rebelados”, y se adelanta un programa radial llamado “Juntos y además Revueltos” en forma conjunta con el PNUD.



Fuente: www.oim.org.co

Se ha realizado una evaluación de la campaña de prevención.

Durante el segundo trimestre del 2005, el Programa realizó talleres de sensibilización con las comunidades en los departamentos de Cundinamarca, Cauca, Norte de Santander y Urabá Antioqueño. Para esta última región se cuenta con una alianza en la que participan las Fundaciones de las compañías bananeras. En Cundinamarca, se han realizado capacitaciones a profesores locales y líderes comunitarios en diferentes localidades de Bogotá como Usme y en municipios como Chía y Cota.

En un esfuerzo conjunto con la Defensoría del Pueblo, el ICBF, la Presidencia de la República y otros organismos internacionales se desarrolló una iniciativa en comunicación encaminada a sensibilizar a la opinión pública frente a la problemática de la vinculación de la niñez en el conflicto armado a través de piezas tales como comerciales de televisión, de radio, cartillas, afiches, kit de prensa y diferentes documentos de divulgación. La iniciativa fue de amplia divulgación e incidencia en el orden nacional y regional.

6.6 ACCIONES POR CIUDADES

Durante las entrevistas semi-estructuradas a las ciudades que se ejecutan las estrategias de atención integral e inserción social, la consultoría indagó, en algunas de ellas, por las ejecuciones que ha tenido la estrategia de prevención. Adicionalmente, se realizó una

²¹ Ibid.

entrevista en Villavicencio, donde parcialmente la OIM apoya las actividades del Programa, especialmente en el área de prevención.

6.6.1 Cali

Las actividades de prevención en Cali siguen los lineamientos de la política nacional y hay una activa participación de la Gobernación y de las Alcaldías. Las instancias de coordinación son los Consejos de Política Social de los municipios.

Los principales factores de riesgo para el reclutamiento de menores son los siguientes:

- La presión de los grupos armados al margen de la ley,
- Alto nivel de influencia de los referentes negativos,
- Altos niveles de violencia intrafamiliar,
- Desintegración familiar,
- Desempleo e insatisfacción de necesidades básicas,
- Vinculación de los niños, niñas y adolescentes a actividades laborales para ayudar en la subsistencia familiar,
- Abandono parcial o total de los padres.

La Regional llama la atención sobre la problemática de riesgo en el Distrito de Aguablanca, donde los grupos al margen de la ley llevan a cabo actividades de adoctrinamiento para los jóvenes. Allí, el municipio adelanta actividades de sensibilización y apoyo interinstitucional, con la participación de la Corporación Juan Bosco y se aplica el modelo de Clubes Juveniles.

Se debe entender que esta es una estrategia de mediano y largo plazo, donde a partir de criterios unificados a nivel nacional, las Alcaldías – Oficinas de Bienestar social, requieren el concurso de varios organismos cooperantes que trabajen de forma armónica.

6.6.2 Bogotá – Puente Aranda

El Centro Especializado Puente Aranda del ICBF identifica como zonas de mayor riesgo los sectores de Ciudad Bolívar, Suba, San Cristóbal y Bosa. Lo anterior, teniendo en cuenta que es un riesgo en la complejidad de la problemática, la situación de vida y el factor socioeconómico de precariedad en el que están inmersos los niños y jóvenes de estas localidades de Bogotá.

Durante el año 2005 fueron dos los eventos que desde la estrategia de prevención se desarrollaron. El primero, llamado “Los jóvenes tienen la palabra”, fue cerca a Bogotá en Santandercito con aproximadamente 50 menores en riesgo.

6.6.3 Tunja

Esta Regional ha trabajado con los Comités Locales de Política Social y con los Clubes Juveniles (que promociona y cofinancia el ICBF como alternativa al uso del tiempo libre), en las áreas que se identificaron como de procedencia de los jóvenes desvinculados (como el municipio de Garagoa y la zona norte del departamento). A partir de talleres locales con los jóvenes, ellos expresan si han sido interceptados por grupos armados irregulares, si han recibido propuestas, o su familia ha sido amenazada.

La labor de prevención es adelantada por la defensora de familia, se hacen actas de compromiso con los municipios, pero no se han desarrollado programas concretos de prevención o de asistencia a la población en riesgo, en parte porque no es un tema prioritario para los alcaldes y muchos de ellos no perciben la vulnerabilidad de los jóvenes.

No obstante, a talleres donde se convocan todos los alcaldes del departamento, asisten cerca del 60%, lo cual es un buen indicador. Para el segundo semestre del 2006 se prevé un encuentro con los personeros municipales.

En apreciación de la regional, el tema de prevención requiere, a nivel de Estado, de una política de juventud, donde los jóvenes vislumbren oportunidades de desarrollo y esté debidamente integrada a la política social del municipio, para lo cual se requiere una labor de sensibilización a los alcaldes. El factor de riesgo más identificable es la violencia intrafamiliar y sobre ésta se puede adelantar un trabajo.

Con la comunidad de los Padres Somascos, la OIM impulsa la casa Hijos de Guicán, que es una propuesta para 59 jóvenes en riesgo asociada a la granja experimental autosostenible. A manera de ciclos propedéuticos, desde el Centro de Capacitación Emiliani se impulsa el módulo cero de capacitación tecnológica, luego el SENA otorga prelación para que los jóvenes continúen con una formación en agroecología y medio ambiente. También el grupo ha recibido capacitación en panadería.

6.6.4 Villavicencio

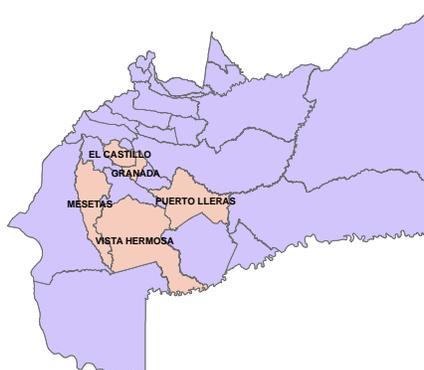
En el departamento del Meta, la OIM ha participado con su Estrategia de Prevención a través del proyecto “Promoción y fortalecimiento de los derechos de la niñez y generación de alternativas para la convivencia y la integración social de los niños, niñas y jóvenes en cinco municipios del departamento del Meta”, aportando a éste la metodología de elaboración de los Mapas de Vulnerabilidad, Riesgos y Oportunidades (MVRO)²².

²² Adicionalmente a este apoyo metodológico la OIM aporta recursos financieros para el desarrollo de un módulo y del encuentro juvenil.

Este proyecto fue desarrollado por el convenio OIM – Cordepaz²³ – ICBF²⁴ entre los meses de septiembre de 2005 y marzo 2006, financiado principalmente, por la Unión Europea, con apoyo del PNUD²⁵.

Con base en las estadísticas del 2004²⁶ el departamento del Meta ocupa el tercer lugar en país por el número de jóvenes reclutados por los grupos armados ilegales, los cuales se concentran en los municipios de la zona del Ariari, la cual, adicionalmente, posee una fuerte influencia cocalera por su cercanía con la Sierra de la Macarena, esto hace que el reclutamiento en los municipios cocaleros sea constante. Estas condiciones, sumadas a la experiencia de Cordepaz y el ICBF a través de su programa de Unidades Móviles, motivaron a seleccionar los municipios de Granada, Mesetas, Vistahermosa, Puerto Lleras y El Castillo. Adicionalmente se identificaron como municipios con riesgo de reclutamiento: Puerto Rico, Uribe, Puerto Concordia, Mapiripan, Guamual, San Martín, Puerto López y Puerto Gaitán.

Mapa 6.2
MUNICIPIOS IDENTIFICADOS EN EL META



Fuente: Cordepaz, 2006.

El proyecto se desarrolló en dos etapas, la primera de ellas encaminada a la construcción y socialización de los MVRO municipales con instituciones, jóvenes, niños (as) y padres de familia; esta fase tuvo una duración de tres meses. Luego con base en los Mapas elaborados se convocaron grupos de jóvenes, niños y niñas en cada uno de los municipios para desarrollar cuatro módulos de formación:

- Módulo de Educación Sexual, con una duración de 2,5 meses.
- Módulo de Proyecto de Vida, con una duración de 2,5 meses.

²³ Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental

²⁴ El ICBF se vincula al proyecto aportando el personal capacitado de las Unidades Móviles para desarrollar la metodología de los MVRO.

²⁵ Aporta recursos para desarrollar un módulo de formación y publicar las memorias del Proyecto.

²⁶ Datos suministrados por el ICBF.

- Módulo de Pedagogía en Participación y Paz, con una duración de 2,5 meses.
- Módulo Lúdico, con opciones en pintura, literatura o teatro, con una duración de 8 meses.

En cada uno de los municipios se conformaron dos grupos de 25 personas, uno de jóvenes y uno de niños y niñas, a excepción del municipio de Granada donde se hicieron cuatro grupos; en El Castillo se conformó un grupo adicional de jóvenes. Como resultado de los módulos se realizó un encuentro de 100 jóvenes representantes de los cinco municipios en diciembre de 2005, donde no sólo se realizó una muestra cultural sino que se discutieron las diferentes temáticas desarrolladas en los módulos de formación.

Los objetivos del proyecto, elaborar los MVRO y formar grupos de jóvenes, niños y niñas, se cumplieron satisfactoriamente. Hacia futuro, en la perspectiva de continuación de la cooperación y de acuerdo a los lineamientos del nivel nacional, se encuentran los siguientes objetivos:

- Reducir el número de menores capturados en el departamento; el proyecto le ha aportado a los niños, niñas y jóvenes una demostración que existen opciones diferentes a la guerra.
- Elaborar una base de datos de población menor de edad en riesgo de reclutamiento; actualmente la consecución de esta información es difícil, dadas las condiciones de orden público de la zona y la carencia de redes institucionales de apoyo social.
- Contribuir en la construcción de una política pública social; si bien este objetivo puede ser ambicioso para la estrategia, se tienen avances en el trabajo interinstitucional que se adelantó, se generaron espacios de reflexión a nivel local sobre la necesidad de atención a los temas de infancia y adolescencia.

6.7 DISEÑO DE LA ESTRATEGIA EN LA FASE III DEL PROGRAMA

Para la ejecución de la fase III del Programa, se han definido cuatro tipos de acciones que interactúan con los ejes: 1) posicionamiento del problema, 2) formulación de la intervención, 3) suscripción de convenios de cooperación y 4) ejecución de la estrategia como tal. Así mismo, se han definido un plan de trabajo a tres años, con los siguientes componentes:

Cuadro 6.1

FASE III: ACCIONES PREVISTAS EN LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

Fases por año	Acciones Previstas
AÑO 1	Desarrollo de: diagnóstico y línea de base El objetivo directo son los jóvenes, independiente de que exista una mediación institucional; Se busca que ellos y ellas vean oportunidades. La herramienta básica de esta fase es el Mapa de Vulnerabilidad, Riesgo y Oportunidades. En esta fase participan las instituciones con un rol primordial en la generación de redes locales.
AÑO 2	Desarrollo de: indicadores de proceso para las metodologías que se han trabajado. La idea primordial es partir de las iniciativas locales existentes para buscar arraigo y sostenibilidad de los proyectos que desarrollen los jóvenes en ellas, de modo que haya un énfasis en las acciones preventivas que atacan el reclutamiento de jóvenes. Además del logro de cobertura donde se tenga mayores beneficiarios de los proyectos, se busca generar en dichas iniciativas locales una capacidad técnica mayor para la formulación de técnica de los proyectos que gestionan y para su autonomía financiera; de modo que, el quehacer involucre una intervención comunitaria con amplia responsabilidad social y se mejoren las condiciones de la práctica con los jóvenes (en lo cultural y/o en lo deportivo).
AÑO 3	Desarrollo de: mayores fortalezas en el orden institucional. Se espera trascender hacia el diálogo de lo público, donde la capacidad para interlocutar y establecer acuerdos entre los jóvenes y las instancias institucionales se concreten en acciones en los Concejos de Política local.

Fuente: elaborado por Econometría S.A., a partir de la entrevista a la monitora de la estrategia de prevención.

7. INDICADORES DE GESTIÓN Y LOGROS DEL PROGRAMA

El objeto de este capítulo es el de presentar una serie de indicadores y logros del Programa en las dos fases evaluadas. Inicialmente se presentan unos indicadores cuantitativos de cubrimiento de las metas planteadas en los planes de trabajo acordados con la USAID y a continuación se relacionan los productos alcanzados en cada uno de los componentes de los planes y unos indicadores de gestión de los CROJ. Posteriormente se presenta una revisión de logros del Programa con relación a las acciones de prevención al reclutamiento y de desarrollo del marco legal de reestablecimiento de derechos a los menores desvinculados de los grupos armados ilegales.

Para dar contexto a la presentación de indicadores, es conveniente resaltar el marco conceptual del Programa, contenido en el Plan de trabajo para la Fase I, que se presenta a continuación:

Cuadro 7.1

MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA - FASE I

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contribuir en los esfuerzos nacionales para mejorar la situación de los niños que luego de la desmovilización deben reconstruir sus vidas. ▶ Ante la perspectiva de desmovilizaciones en gran escala, el programa trabajará para mejorar y ampliar las actuales opciones, mientras prepara una red de organizaciones descentralizadas que puedan responder mejor a las desmovilizaciones masivas y a casos individuales.
Meta	Beneficiar directamente a 800 niños excombatientes.
Estrategia	Fortalecimiento de las iniciativas tendientes a esclarecer la situación legal de los niños, ampliación de su tratamiento, atención para crear soluciones sostenibles de reintegración.
Plazo	Dos años.
Recursos	Asistencia técnica y financiera.
Presupuesto	US\$ 2.5 millones.
Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Facilitar la mayor coordinación entre los actores institucionales claves. ▶ Apoyar el mejoramiento en la capacidad y calidad de la atención en los centros especializados, mediante el fortalecimiento de las entidades operadoras y aquellas que prestan un servicio. Las áreas prioritarias de atención son: salud mental y física, educación, desarrollo de habilidades y generación de ingresos, actividades con las familias y las comunidades tendientes a facilitar el reintegro de los niños a sus hogares. ▶ Elaboración del plan de contingencia, para el evento de una masiva desmovilización. ▶ Esclarecimiento de la situación legal de los niños, obtención de la documentación que les permite acceder a servicios del Estado.
Organización	OIM servirá como organización sombrilla para el programa, trabajando estrechamente con el ICBF y la Fundación Save the Children - UK.

Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en el Plan de Trabajo Fase I.

Los informes trimestrales de ejecución del Programa, a cargo de la OIM, expresan el seguimiento a los indicadores de avance de las actividades para la totalidad del Programa bajo la dirección del ICBF. De esta forma, el seguimiento de la OIM ha tenido un carácter integral. Al respecto, se debe destacar como de uno de los mayores logros de seguimiento administrativo del Programa ha sido el montaje de un sistema de información, el cual ofrece un registro actualizado sobre los jóvenes que ingresaron y se trabaja actualmente en la estructuración de un sistema de referenciación de cada joven excombatiente.

7.1 INDICADORES CUANTITATIVOS Y PRODUCTOS EN CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE TRABAJO

Para la evaluación de término medio se han seleccionado cinco indicadores relevantes para medir la gestión de la estrategia de atención integral del Programa, los cuales se refieren a cobertura global, acceso a educación, servicios de salud, capacitación para el trabajo, vinculación laboral y reunificación con familias.

En el siguiente cuadro se presentan estos indicadores para las dos fases evaluadas.

Cuadro 7.2
PRINCIPALES INDICADORES DE RESULTADO DEL PROGRAMA

Indicador		Fase I	Fase II – Ejecución Acumulada
1	Población atendida	Meta: 800 menores	
		Ejecución: 649 en ICBF, más 96 en comunidades étnicas. Total: 745 menores	2,843
2	Acceso a educación	493	2,554
3	Acceso a servicios de salud	404	2,634
4.a	Capacitación para el trabajo	N.D	1,949
4.b	Vinculación laboral	N.D	1,113
5	Reunificación con familias	69	503

Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en los Planes de Trabajo Fases I y II y los Informes Trimestrales de ejecución del Programa, No. 07 y 18.

Se observa que la población atendida en fase I resultó un poco por debajo a la meta, en lo que se debe considerar que esta es una variable externa al programa, pues es función de los acuerdos de entrega de los GAI con el Gobierno. En fase II se observa el cumplimiento de la meta y prácticamente la cuadruplicación del número de beneficiarios. También, el mayor porcentaje de beneficiarios que se han reintegrado a sus familias.

Por otra parte, en los Planes de trabajo de cada una de las fases del Programa se han plantearon los objetivos generales de acuerdo a componentes, objetivos específicos, resultados esperados y actividades.

A continuación se presentan los productos desarrollados, en cumplimiento de los planes de trabajo establecidos. Para la Fase I los resultados esperados y productos efectivamente obtenidos son los siguientes:

Cuadro 7.3
PLAN DE TRABAJO Y PRODUCTOS – FASE I

COMPONENTES DEL PROGRAMA - FASE I (mar 01 - enr 03)	Resultados esperados según el Plan de Trabajo	Productos
1 Mejoramiento de la capacidad y de la calidad de los programas existentes.	Dos nuevos CAES fuera de Bogotá en operación	Iniciaron actividades 4 nuevos CAES y 2 Hogares Transitorios. Cubierto costo de 80 meses - niño.
	Calidad de la atención en los 4 Centros existentes fortalecida.	Apoyo del programa en dotación, auxilios para los niños y recursos humanos.
		Desarrollo de actividades de nivelación en competencias básicas, inserción al sistema educativo y generación de ingresos.
	Oportunidades de reintegración fortalecidas y ampliadas.	98 encuentros familias y 69 niños reintegrados.
Está cubierto costo de 47 niños/año en Cundinamarca, Cali y Bucaramanga.		
El programa ha aportado dotación en 9 casas integradas y ha asumido el costo mensual para 4 casas localizadas en Bogotá		
Atención en salud, becas para estudios y actividades de generación de ingresos.		
2 Identificación de instituciones adicionales en los niveles regional y local que puedan recibir niños.	Mapas institucionales elaborados con la identificación de servicios a proveer.	Mapas institucionales para 13 departamentos, registro de 36 entidades para atender 965 niños.
	Pre-negociación de los servicios y costos.	
3 Construcción de capacidades para responder a desmovilizaciones masivas.	Red con agencias claves identificadas.	Distribución de CD-ROM en ICBF y actores.
	Plan de contingencia elaborado.	Presentación nacional del plan.
4 Esclarecer / promover el mejoramiento del marco legal para la situación de los niños desmovilizados.	Se ha estudiado la situación legal según las normas vigentes; la información está disponible.	Evaluación oficial sobre el marco legal; elaboración de la ruta jurídica.
	Las autoridades judiciales, del ICBF y ONGs se han capacitado.	Preparación y publicación de la ruta jurídica; 6 seminarios con la participación de 200 funcionarios.
5 Divulgación de información sobre la situación de los niños en el conflicto y los niños desmovilizados.	Amplía divulgación de historias de reintegración exitosas e información sobre el programa.	Producción de video y publicaciones sobre el programa; realización de dos eventos culturales.
	Se provee información a receptores iniciales de los niños desvinculados sobre funciones ICBF.	Realización de 33 seminarios con la participación de 935 funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía.

Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en el Plan de Trabajo fase 1 y el Informe Trimestral No. 07 de la OIM.

Los resultados de la fase 1 superaron los objetivos y expectativas, en cuanto a la entrada en operación de nuevos centros especializados. Se asegura la sostenibilidad de los centros a cargo del ICBF y esto permite concentrar esfuerzos y recursos en apoyos complementarios, como asumir los costos de la logística de transporte, alojamiento, alimentación y dotación para el momento de la desmovilización, complementar el mobiliario y la dotación de los centros, apoyar los equipos de trabajo mediante la contratación de profesionales y brindar a los niños fondos para educación, capacitación laboral, actividades recreativas y sociales. El programa realiza encuentros con las familias e inicia la organización de la modalidad de

reintegros a la familia. En productos de línea base se tiene la identificación institucional para 13 departamentos del país y la preparación del plan de contingencia. De forma consistente se ha trabajado con esfuerzos inter-institucionales para la elaboración de la ruta jurídica y la visualización de los cambios normativos requeridos para la restitución de los derechos de los niños. Así mismo, se hacen publicaciones y campañas de difusión sobre la situación de los niños.

Para la Fase II los resultados esperados y productos efectivamente obtenidos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 7.4
PLAN DE TRABAJO Y PRODUCTOS – FASE II

COMPONENTES DEL PROGRAMA - FASE II (2003 - sept. 2005)	Resultados esperados según el Plan de Trabajo	Productos
1 Fortalecimiento institucional	Diseño y adopción del modelo de atención psicosocial, apropiación del mismo en centros.	Consultoría y talleres Univ. Nal y C. Vínculos, participaron 273 funcionarios del SNBF. Capacitación de la F. Prever sobre prevención y atención consumo SPA. Servicios de Profamilia en atención médica y talleres sobre salud sexual y reproductiva.
	Sistema de seguimiento sobre beneficiarios en funcionamiento.	Sistema de información ICBF-OIM "SIMONI" diseñado y en implementación local.
	Ampliación a 5 nuevos centros, aumento de la capacidad para 144 beneficiarios.	Se cuenta con 3 Hogares Transitorios, 14 CAES, 3 Casas Juveniles y en 2 ciudades los Hogares Tutores. Capacidad para 616 niños.
	Entidades locales vinculadas están fortalecidas técnica y administrativamente.	Revisión de estándares de calidad, elaboración de protocolos en los centros. Apoyo de la OIM con recursos humanos.
2 Reunificación familiar	Planes psicosociales implementados.	28 encuentros familiares realizados en diferentes zonas. Evaluación de posibles reintegros, definición de apoyos frente a diversidad cultural y necesidades específicas. Consultoría de SINAPSIS; talleres de trabajo sobre la noción de familia y construcción del modelo de acompañamiento y soporte a las familias. Revisión del ICBF-sede nacional.
3 Plan de Contingencia	Diseño de una estrategia inter-institucional para una apropiada respuesta gubernamental.	Apoyo del programa en la logística de transporte de funcionarios y jóvenes, alojamiento y alimentación durante la desmovilización y provisión de la dotación.
4 Inserción Social	Diseño de una estrategia para la creación de los CROJ y tres en operación.	Cuatro CROJ en operación en Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga.
	Asesoría a entidades sobre modelos pedagógicos y evaluación de competencias.	Producción de materiales metodológicos y didácticos de apoyo. Realización Seminario.
	Necesidades de capacitación identificadas y grupo de pedagogos entrenados.	Realización de talleres con pedagogos sobre metodologías y desarrollo de habilidades.
5 Generación de Ingresos	Los beneficiarios están estudiando en un programa apropiado y hay coordinación.	Resolución MEN, aplicación modelos flexibles de aprendizaje, otorgamiento de subsidios.
	Mayor comprensión sobre el perfil vocacional y concreción expectativas de desarrollo.	Servicios del CROJ.
	Grupo de jóvenes con una pre-orientación para la consecución de empleo y con entrenamiento.	Ejecución convenio con SENA y entrenamiento vocacional de operadores.
6 Proyectos para minorías étnicas	Grupo de jóvenes con empleo, proyectos productivos y acuerdos empresariales.	Servicios del CROJ, presentación proyectos al Programa de Reinserción.
	160 jóvenes en riesgo con proyectos seguridad alimentaria, cultura y educación en el Chocó.	169 beneficiarios con proyectos en Bahía Solano, Alto Baudó y Novita.
	120 excombatientes beneficiados en Cauca.	Proyectos han beneficiado a 153 jóvenes.
7 Divulgación del marco legal	250 jóvenes en riesgo participaron proyectos culturales, educativos y fortalec. familiar Cauca	Desarrollo de 11 proyectos agrícolas, participan 230 jóvenes riesgo y 34 desmovilizados.
	Contribución a la producción de documentos.	Alianza trabaja con el Congreso proyecto de Ley.

Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en el Plan de Trabajo fase II y el Informe Trimestral de ejecución del Programa, No. 18 de la OIM.

Los resultados de la fase 2 señalan logros y una consolidación de la estrategia de atención integral. En la modalidad institucional hay un fortalecimiento de las metodologías de trabajo y mayor cualificación de los equipos de trabajo, lo que debe redundar en un mayor bienestar de los beneficiarios. Se registran avances en la modalidad de reintegro a las familias, con un número significativo de beneficiarios y el apoyo de SINAPSIS conllevó a una mayor comprensión sobre el trabajo a desarrollar con base en el núcleo familiar.

En la estrategia de inserción social se implementaron mecanismos de trabajo, que enfatizan la construcción de una red social, y deben llevar a una mayor fluidez de los procesos. Es el caso de los CROJ, la resolución del MEN, y el convenio con el SENA. Se requiere un decidido apoyo del Gobierno en la transición de los beneficiarios al programa de Reintegración. Se continúan los trabajos de generación de ingresos para las comunidades indígenas y afrocolombianas del Cauca y Chocó, las publicaciones y campañas de difusión sobre la situación de los niños y se participa en la Alianza que busca la modificación del marco jurídico sobre los derechos de los niños. Los resultados de la fase 2 señalan logros y una consolidación de la estrategia de atención integral. En la modalidad institucional hay un fortalecimiento de las metodologías de trabajo y mayor cualificación de los equipos de trabajo, lo que debe redundar en un mayor bienestar de los beneficiarios. Se registran avances en la modalidad de reintegro a las familias, con un número significativo de beneficiarios y el apoyo de SINAPSIS conllevó a una mayor comprensión sobre el trabajo a desarrollar con base en el núcleo familiar.

En la estrategia de inserción social se implementaron mecanismos de trabajo, que enfatizan la construcción de una red social, y deben llevar a una mayor fluidez de los procesos. Es el caso de los CROJ, la resolución del MEN, y el convenio con el SENA. Se requiere un decidido apoyo del Gobierno en la transición de los beneficiarios al programa de Reintegración. Se continúan los trabajos de generación de ingresos para las comunidades indígenas y afrocolombianas del Cauca y Chocó, las publicaciones y campañas de difusión sobre la situación de los niños y se participa en la Alianza que busca la modificación del marco jurídico sobre los derechos de los niños.

7.2 INDICADORES DE GESTIÓN DE LOS CROJ

A finales del 2005 se tenían vinculados a los Centros de referenciación de oportunidades juveniles, CROJ, 793 egresados, lo cual representa el 39% del total de jóvenes egresados del Programa. Se han realizado esfuerzos por contactar a los egresados y no necesariamente todos deberían vincularse al CROJ; aunque también existe un número significativo de egresados que no han podido ser contactados (cerca de 500). De los 793 jóvenes vinculados, los CROJ han asesorado a 180 en la formulación de proyectos productivos, los cuales se remiten al Programa de Reinserción del Ministerio del Interior para su

aprobación. A futuro, se esperara una mayor dinámica y apoyo estatal para el desarrollo de estos proyectos.

Como un ejemplo del tipo de actividades en que están siendo vinculados los egresados, el Informe Trimestral de Actividades No. 18, presenta una distribución parcial de los oficios en que trabajan los 26 jóvenes de Cali que consiguieron trabajo durante el período julio – septiembre de 2005 y es la siguiente:

Cuadro 7.5

**DISTRIBUCION DE OFICIOS PARA NUEVOS JOVENES TRABAJADORES DE CALI
SEPTIEMBRE 2005**

OFICIO	NUEVOS TRABAJOS
CONFECCIONES	4
DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS POR AYUDA HUMANITARIA Y SERVICIO EN RESTAURANTES	2
CONSTRUCCIÓN	2
CARPINTERIA	2
SERVICIO DE LAVANDERIA	1
ASEO PUBLICO	1
AREA DE SERVICIOS	14

Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en el 18 Informe Trimestral de ejecución del Programa de la OIM.

Los CROJ cuentan con la metodología para la formulación de proyectos productivos, denominada “Mundo Interactivo del Conocimiento”. Se desarrolló un módulo de empresarios, dirigido a formular y planear un negocio y otro de negociación, orientado a la formación humana y empresarial de los jóvenes.

Otro grupo de 176 egresados están recibiendo apoyo mediante la capacitación para el trabajo; 94 egresados reciben un subsidio para atender esta capacitación. Otro grupo de 275 egresados continúan con sus estudios. Un 82% del grupo vinculado a los CROJ han recibido asistencia sobre las entidades que prestan servicios de salud. Un 48% del grupo vinculado ha recibido asesoría legal y el 68% participa de redes sociales o comunitarias.

Los CROJ y otras instancias han presentado 155 proyectos productivos al Programa de Reincorporación del Ministerio, donde el 67% corresponde a proyectos para la consecución de vivienda. De estos proyectos presentados, el Programa de Reincorporación ha aprobado y financiado 32, es decir, el 20.6%. La distribución por regiones, es la siguiente:

Cuadro 7.6
DISTRIBUCIÓN PROYECTOS PRODUCTIVOS PRESENTADOS POR LOS CROJ AL
PROGRAMA DE REINCORPORACIÓN
SEPTIEMBRE 2005

FUENTE	VIVIENDA	EMPRESARIAL	AGRO INDUSTRIAL	OTROS	TOTAL
BOGOTA – CAFAM	21	9	1	0	31
BUCARAMANGA – CAJASAN	23	12	0	3	38
MEDELLÍN – COMFENALCO	42	11	1	0	54
CALI – CC DON BOSCO	7	0	0	1	8
ICBF	6	6	5	2	19
INDEPENDIENTES	5	0	0	0	5
TOTAL PROYECTOS	104	38	7	6	155

Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base en el 18 Informe Trimestral de ejecución del Programa de la OIM.

7.3 ACCIONES DE PREVENCIÓN AL RECLUTAMIENTO

La amplia cobertura lograda por la estrategia de prevención ha permitido la realización de acciones en aquellas zonas del país donde se encuentran comunidades en riesgo de ver comprometidos a sus niños como combatientes en el conflicto. Los mecanismos desarrollados incluyen aspectos de política pública relevantes en la agenda nacional para manejo preventivo del tema, tales como los planes de gobiernos locales y nacionales y las políticas sociales que le competen.

Mediante talleres participativos con las comunidades, se adelantó la identificación de zonas de riesgo para el reclutamiento de menores; se siguió la metodología de mapas de vulnerabilidad, riegos y oportunidades. Se determinaron siete departamentos: Antioquia, Nariño, Sucre, Bolívar, Cauca, Meta y Santander. En los municipios seleccionados, se realizan diversas actividades con los jóvenes en riesgo, especialmente de recreación y afianzamiento de su inserción al sistema educativo. El informe trimestral No. 19 registra un número total de 13,480 beneficiarios²⁷. Para las comunidades se ejecutaron campañas de sensibilización y alerta sobre la importancia del cumplimiento y atención a los derechos de los niños.

El desarrollo de acciones directas con la participación de los gobiernos municipales, entidades privadas y obviamente la sociedad civil, ha permitido la ejecución de proyectos tendientes a la generación de ingresos para los jóvenes y el reconocimiento de éstos dentro de sus comunidades como actores válidos, responsables y proactivos. De especial atención por parte del programa han sido las comunidades indígenas y afrocolombianas que han tenido como resultado el reintegro de 209 jóvenes desmovilizados pertenecientes a sus etnias.

²⁷ OIM; Informe trimestral de actividades No. 19, período octubre – diciembre de 2005.

En el lineamiento de trabajar con redes sociales locales, se han dado logros como la alianza con la Fundación Colombia para la Educación y las Oportunidades Juveniles (de la empresa Coca-Cola), la cual participa en la estrategia de prevención mediante el fortalecimiento de las instituciones educativas con vocación agrícola.

A continuación se presentan, de acuerdo a los objetivos planteados, los logros alcanzados por la estrategia de prevención.

Cuadro 7.7

LOGROS DE LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

Objetivos Estrategia de Prevención	Resultados Esperados, Plan de Trabajo	Productos
1 Introdúcir propuestas para prevenir el reclutamiento de niños y jóvenes mediante discusiones con contrapartes potenciales, revisión e inclusión en planes regionales y financiación.	Implementación de propuestas de prevención en 13 departamentos para 54 municipios.	11 proyectos de prevención formulados 26 Planes de Desarrollo municipales han incorporado el tema como resultado del diseño y aplicación de la metodología de Mapas de vulnerabilidad, riesgos y oportunidades.
2 Identificar de forma participativa los factores de riesgo y promover estrategias de prevención en los municipios.	Elaboración de mapas de vulnerabilidad y riesgo en 13 departamentos para 54 municipios	Mapas de vulnerabilidad y riesgo elaborados.
3 Desarrollar una estrategia para prevenir el abuso de niños y la violencia intra familiar a nivel local.	1,800 líderes comunitarios y profesores con entrenamiento en reconciliación y manejo de conflictos	Elaboración de la herramienta pedagógica y lúdica "El abre caminos".
4 Promover el acceso y permanencia de los niños en riesgo en el sistema escolar o programas no formales.	Grupo de niños enrolados.	Herramientas metodológicas para el fortalecimiento institucional educativo.
	Grupo de niños con sobre edad están en programas de aprendizaje acelerado en 26 municipios seleccionados.	Equipos entregados a colegios y adaptaciones locativas en planteles.
	Grupo de jóvenes que participan en programas vocacionales.	
5 Organizar proyectos de generación de ingresos con familias que tienen niños o jóvenes en riesgo.	150 familias beneficiadas	Metodología de proyectos de seguridad alimentaria. Instalaciones locativas apropiadas para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios.
6 Ayudar a la inclusión del componente de prevención en las políticas gubernamentales del orden nacional, departamental y local.	Tema se encuentra en planes decenales de niñez, planes de erradicación del trabajo infantil y en planes municipales	Plan Conjunto de Trabajo con el ICBF, Agencias Internacionales (UNICEF, ILO, GTZ).
		El tema se encuentra en planes decenales de niñez, planes de erradicación del trabajo infantil y en planes municipales. 15 equipos de computación entregados a las oficinas regionales de la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con ésta institución y UNICEF.
7 Diseñar e implementar una campaña de información sobre el problema del reclutamiento de niños.	Sensibilización de 4 millones de colombianos, a través de medios masivos de comunicación.	Programa de radio "Juntos y además revueltos". Formulación de un proyecto de comunicación para T.V.
8 Evaluar el progreso y los resultados de la estrategia de prevención.	Elaboración de evaluaciones cada seis meses.	Documentos de evaluación basados en las herramientas metodológicas de intervención, la sistematización de mapas y el resultados de campañas de prevención.

Fuente: Elaboración de Econometría S.A. con base al Informe Trimestral de Actividades No. 18, 2005 de la OIM.

7.4 ESTUDIO Y DIFUSIÓN SOBRE EL MARCO LEGAL PARA EL REESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS A MENORES DESVINCULADOS

La Ruta Jurídica, desarrollada por el Programa, es el instrumento que aporta elementos de análisis para comprender y abordar la situación legal de niños y niñas excombatientes, a partir de la restitución y protección de sus derechos antes que su tratamiento como infractores de la ley. Desde agosto de 2001, cuando se comenzaron a definir y analizar los fundamentos de una ruta jurídica para niños desvinculados de los grupos armados ilegales,

GAI; el Programa ha aportado elementos de juicio para reconocer la protección y la atención por parte del Estado Colombiano de niños, niñas y jóvenes que han estado involucrados en grupos armados ilegales y que han sido capturados, entregados por grupos armados, o obedecen a una entrega voluntaria de los mismos menores.

El desarrollo de la Ruta Jurídica surge de la necesidad de conciliar concepciones que desde su aplicación legal acojan aspectos relacionados con la protección integral de la niñez y la perspectiva de derechos siendo coherentes con la noción del “interés superior del niño”, y de otro lado, con el cuerpo normativo que regula actualmente a la niñez como lo es el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) y que está basado en la doctrina de situación irregular.

Para este último caso, el Código del Menor, expedido en el año de 1989, y quizás por el contexto que se vivía el país en ese entonces, no contemplaba en su articulado la situación que podían vivir niños y niñas como actores vinculados al conflicto o desvinculados de los GAI. Esta condición explica en parte como los niños que han vivido directamente el conflicto armado como combatientes, han sido asumidos por los jueces y aún por los códigos como infractores y no se les da un tratamiento como víctimas del conflicto.

Por tal razón y desde una condición donde los menores son tratados como infractores a ley o como niños y niñas en situación de peligro o abandono, los menores desvinculados generalmente se les sometería a un proceso de reeducación que atendería a aspectos tales como²⁸:

- Un enfoque de atención masivo,
- Aplicación de un modelo de medio cerrado,
- La escuela de atención como comunidad terapéutica,
- Aplicación de enfoques que no hacen diferencias entre las problemáticas de los niños, niñas y jóvenes, y
- Particulares modelos de acompañamiento y evaluación.

Sin embargo, frente a cambios legislativos que han acogido tanto la normatividad internacional (la Convención Internacional de Derechos del Niño, Ley 12 de 1991, Ley 704 de 2001), como su aplicabilidad a través de leyes posteriores tales como la Ley 418 de 1997, la Ley 548 de 1999 que prorroga la anterior y, que ordena al ICBF el desarrollo de programas de prevención y protección para menores que “en cualquier condición participen en el conflicto armado interno”²⁹ para el logro de su atención e inserción social, se dio paso a unos lineamientos más acordes con esta concepción de integralidad y de derechos.

²⁸ Londoño Beatriz; ponencia en “Niñez y conflicto armado: desde la desmovilización hacia la garantía integral de derechos de la infancia”. Cátedra Ciro Angarita, Universidad de los Andes. 2003.

²⁹ Ibid, página 39.

Es así, como con la Ley 782 de 2002 los menores de edad que tomen parte de hostilidades en el conflicto serán considerados como víctimas de la violencia política que vive el país, brindando algunos beneficios en el orden jurídico y socioeconómico para quienes de manera voluntaria quieran reincorporarse a la vida civil. El Decreto 128 de 2003 introduce en el tema el enfoque personalizado y los fundamentos propios de la doctrina del interés superior del niño. Se establecen unos responsables para la recepción de los niños (ICBF) unos tiempos máximos (36 horas para la recepción por parte del ICBF) y unos trámites a desarrollar para la inclusión de los niños al programa de protección y para su final regreso al seno familiar.

La Ruta Jurídica desarrollada por el Programa, es un instrumento guía que ha conjugado “la realidad social de los niños desmovilizados con la carencia de instrumentos de protección integral que les permitan adelantar verdaderas acciones de integralidad social a favor de aquellos³⁰”. A partir de capacitaciones y talleres a profesionales responsables de ejecutar las normas y de atender la situación jurídica de los jóvenes (jueces de menores, promiscuos y de familia, defensores de familia del ICBF, miembros de la fuerza pública, funcionarios de la Defensoría del Pueblo y equipo de profesionales del Programa) de todo el país, se ha avanzado en el conocimiento y la aplicación de lineamientos normativos hacia “la construcción de un prospecto de vida que permita el desarrollo de potencialidades”³¹ de los niños y las niñas desmovilizados, y no sólo hacia la reeducación, como único camino de acción.

Una vez la Defensoría de Derechos Humanos contó con estas herramientas, inició un proceso de capacitación para más de 1,200 funcionarios públicos y defensores delegados, que directamente están involucrados con el tema en ciudades como Medellín, Bucaramanga, Cali, Villavicencio, Ibagué, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Valledupar, Montería, Riohacha, Sincelejo, Armenia, Pereira, Manizales, Neiva, Popayán, Pasto, Tunja, Arauca, Cúcuta, Barrancabermeja, Apartadó, Quibdo, Florencia, Leticia, Yopal, Puerto Inárida, Mitú, Mocoa y Puerto Carreño³².

La Ruta Jurídica implicó la realización de cuatro documentos, conceptuales y de procedimientos, donde se definen herramientas metodológicas focalizadas en las siguientes poblaciones:

- Para el logro de una sensibilización hacia las comunidades colombianas,
- Para la capacitación a educadores,
- Para la capacitación a autoridades públicas,
- Un documento que contiene los fundamentos normativos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid, página 7.

³² Informe de Gestión Defensoría del Pueblo dentro de la cooperación técnica y financiera de la OIM. Agosto 2001 – Agosto 2003.

La capacitación que se realizó con base en estos documentos, a través de talleres donde de un lado, se centraba la atención en la normatividad internacional y en la consideración de los niños vinculados al conflicto como víctimas del conflicto y de una de las peores formas de trabajo infantil; y de otro lado, se presentaban herramientas normativas del orden nacional que establecían el proceso judicial y de atención que podrían ser ejecutados³³.

La cooperación de la OIM realizó un contrato con la Defensoría y el CERLALC para la sensibilización y capacitación en la Ruta Jurídica, así como la consolidación del Observatorio interinstitucional para la verificación del ejercicio de los derechos humanos en menores bajo riesgo. Con la Defensoría y la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos se adelantó un trabajo de promoción y divulgación de los derechos humanos, derecho internacional y derecho colectivo de las comunidades indígenas, con una inversión de \$836 millones.

El Informe Trimestral de Actividades No. 07 de la OIM, a diciembre 2002, registra que en cuanto a la asistencia legal, 31 acciones habían sido cerradas y 141 registros civiles y documentos de identificación habían sido procesados. El Informe Trimestral de Actividades No. 18 de la OIM (Julio – Septiembre 2005), presenta un cuadro resumen, que a partir del total de niños que en ese momento se tenían en el Programa, resume la siguiente situación con respecto a sus procesos legales:

Cuadro 7.8
SITUACIÓN LEGAL DE LOS NIÑOS DESVINCULADOS

Total de niños en el programa a sept 2005	Jóvenes con casos abiertos	Jóvenes con casos cerrados	Jóvenes esperando clarificación de su situación legal	Jóvenes con casos administrativos abiertos	Jóvenes esperando clarificación de su situación administrativa	Jóvenes en recepción de sus certificados CODA	Jóvenes con documentos de identificación
594	149	209	236	577	17	245	488
	25%	35,19%	39,73%	97,4%	2,86%	41,24%	82,1%

Fuente: OIM; Informe Trimestral de Actividades No. 18, de la OIM, período Julio – Septiembre 2005.

Luego de la elaboración de la Ruta Jurídica específica para la restitución de derechos de los menores excombatientes, el Programa ha continuado apoyando la revisión de contenido de los derechos de los niños y por orden de la Corte Constitucional, en el 2005 el ICBF actualizó el proceso legal de los menores.

Es importante continuar trabajando la situación legal de los niños desvinculados de GAI, para evitar el “desfase que conduce a la aplicación simultánea de la protección integral y la situación irregular con la fatal confusión del sistema”³⁴ y que se refleja en el hecho de que

³³ Ibid.

³⁴ Londoño Beatriz; ponencia en “Niñez y conflicto armado: desde la desmovilización hacia la garantía integral de derechos de la infancia”. Cátedra Ciro Angarita, Universidad de los Andes. 2003, Conclusiones página 12.

la decisión de qué doctrina usar es discrecional de los funcionarios responsables de aplicar las normas. Si bien dentro de la capacitación sobre la Ruta Jurídica un objetivo ha sido explicar a dichos funcionarios, las bondades del Programa de Atención a niños desmovilizados y la coherencia que este tenía dentro de la doctrina de protección integral a la infancia, el ICBF³⁵ estima que todavía existen actualmente alrededor de 20 menores en reeducación.

³⁵ Entrevista a Julián Aguirre, Director del Programa en el ICBF.

8. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presenta un conjunto de lecciones aprendidas y recomendaciones, que en concepto de la consultoría, son relevantes para el fortalecimiento futuro de los procesos del Programa, especialmente en sus tres estrategias generales de atención integral, inserción social y prevención. Es de resaltar, que varias de las apreciaciones aquí planteadas ya han sido planteadas por la OIM en sus informes trimestrales de ejecución del Programa.

8.1 LECCIONES APRENDIDAS

Como gran síntesis de la evaluación realizada se puede plantear que durante la primera Fase del Programa las actividades de la cooperación de la OIM se concentraron en analizar y ajustar los modelos y procedimientos que se iban implementando, dado que el país no contaba con una experiencia previa en el manejo de grupos de menores desvinculados del conflicto armado y rápidamente fue evidente que la experiencia del ICBF en la implementación de programas como el de atención a víctimas de la violencia, si bien era importante, no era suficiente y quedaba limitado frente a la complejidad de los perfiles individuales y situaciones en que se debía desarrollar el proceso de atención a los menores desvinculados de los grupos armados ilegales.

Durante la segunda Fase de la cooperación, esta dinámica se ha mantenido, contando actualmente el Programa con unos modelos de atención integral consolidados, con un direccionamiento operativo claramente definido, con la iniciación de alianzas estratégicas para la inserción social de los jóvenes y con una trayectoria en experiencias de prevención, que desde lo nacional debe encontrar respuestas en lo local, especialmente en comunidades vulnerables.

Uno de los principales logros que se identifica en el desarrollo del Programa, además del cumplimiento de sus metas cuantitativas según se examina en el capítulo anterior, se encuentra en el cuidado que se ha tenido para finalmente convertir el tema de los menores desmovilizados y la situación que viven niños, niñas y jóvenes dentro del conflicto, como un asunto de agenda pública y un tema prioritario de atención por parte del Estado. Las acciones hacia la paz y la situación de los menores desmovilizados han ganado un estatus propio para su atención. En esto, los funcionarios del ICBF central reconocen que el apoyo de la OIM ha sido fundamental, pues su aporte ha permitido poder operar el Programa dentro del contexto de estrechez presupuestal y capacidad administrativa del Estado, además de permitir atender situaciones de emergencia, que no dan espera y que requieren de acciones prontas en protección de la niñez involucrada en el conflicto.

El trabajo conjunto del ICBF con la OIM ha favorecido el desarrollo del Programa de una manera efectiva, ya que la flexibilidad que la cooperación proporciona a la ejecución de acciones un valor agregado, al ser la intervención más ágil y pronta en la atención a los beneficiarios actuales y potenciales del Programa.

En la primera fase del programa (2.001 -2003), se contó con una lógica muy clara, donde el apoyo entre ICBF y OIM se veía reflejado en el desarrollo de consensos entre ambas organizaciones. Es entonces como el aporte de la OIM estuvo dirigido al fortalecimiento del Programa del ICBF en el orden nacional, regional, centros zonales y operados; y a otras acciones que optimizaban los procesos. A partir del 2003, la OIM y el ICBF transformaron la estrategia hasta ahora implementada en la toma de decisiones como era el Comité Técnico conjunto y se decidió trabajar a partir de un Plan de Acción conjunto, permitiendo así un funcionamiento mucho más articulado de la cooperación.

Si bien todo el proceso de trabajo mancomunado ha permitido desarrollos importantes y efectivos dentro del Programa, el mayor aprendizaje se ha logrado desde el ICBF con la estrategia de atención integral que ha apoyado la OIM. El aprendizaje alcanzado con la estrategia de atención, está en un periodo de consolidación respecto a inserción social y de construcción en lo que respecta a la estrategia de prevención que lidera la OIM. Al respecto, se considera que el tema está en construcción porque prevención tienen otros actores con los cuales interactuar y requiere otros desarrollos de política pública.

Los aspectos particulares de aprendizaje del proceso, según las tres estrategias del Programa se presentan a continuación.

8.1.1 Estrategia de atención integral

- a. Sobre la organización institucional desarrollada para otorgar atención integral a los jóvenes desmovilizados, se considera un acierto haber concentrado la coordinación del Programa, y por lo tanto la supervisión de los contratos con los operadores, en centros zonales específicos de cada Regional del ICBF. Una decisión que se considera como un desarrollo favorable consistió en el traslado de la coordinación de todas las entidades ejecutoras del Programa a un solo centro zonal de cada regional; antes se tenía la participación de varios centros zonales de acuerdo a las etapas del Programa. Si bien, la centralización representa una mayor carga de trabajo para los funcionarios del centro, se hicieron arreglos para entregar otros programas y el grupo ha conseguido una mayor coordinación, maduración y ahora se caracteriza por su compromiso. Frente a la contingencia de una desmovilización masiva, el Valle por ejemplo, constituyó un Comité que definió las entidades llamadas a participar. Se cuenta con los procedimientos y la organización suficiente para actuar.

- b. La cooperación de la OIM ha aportado agilidad a muchas de las acciones de atención a los menores, como es el caso de las dotaciones, tanto de las instituciones como de los jóvenes que ingresan, y ha podido complementar la integración de los grupos de trabajo en los centros zonales, atender eventuales contingencias y situaciones donde hay que apoyar con recursos logísticos de forma inmediata³⁶. Esto último, no ha sido marginal para ninguno de los centros zonales y entidades operadoras visitadas. Si bien, también se señala que en algunas ocasiones han tenido afanes por la ejecución de presupuestos³⁷.
- c. Como acciones de fortalecimiento institucional, la cooperación de la OIM ha apoyado la adquisición y aplicación de conocimientos técnicos, ha brindado instrumentos metodológicos de trabajo, ha promocionado procesos de investigación. Se ha dado capacitación a nivel de todos los equipos de trabajo, socialización de los procesos y espacios para la discusión, lo cual se referencia como vital y muy útil para el programa. Se destaca lo relacionado con los módulos de atención psicosocial, lo cual representó para el ICBF la aplicación de un modelo más flexible, donde predomina la perspectiva del individuo, como son la construcción de las hojas de vida, la reflexión y superación de las dificultades personales, familiares y del entorno. También, se destaca la formalización de la ruta jurídica diseñada y su socializada como medio para atender la restitución de los derechos³⁸ y la capacitación a docentes. También, la cooperación ha brindado lineamientos de acción y herramientas de gestión.
- d. El modelo de hogares tutores desarrollado en Armenia presenta muy buenas lecciones para su ampliación a otras regiones del país, especialmente en la complejidad y exigencia de las acciones que debe llevar a cabo el organismo operador, de la importancia de seleccionar adecuadamente los menores aptos para esta modalidad, de las características de los hogares receptores y de cómo esta modalidad es un paso importante en el proceso de inserción social de los menores.
- e. En el proceso de reintegro familiar, se ha evidenciado que una de las causas posibles que lleva a los jóvenes a vincularse a la dinámica perversa de la guerra está en la misma familia, que se comporta como expulsora del menor. Dada esta situación, no se puede esperar que esta alternativa de reintegro a su familia biológica logre fructificar para un número significativo de los jóvenes desvinculados. La experiencia ha mostrado que no se percibe en las familias de los jóvenes una reflexión que les permita verse además de, cómo parte del problema, como parte de la solución. No existen cuestionamientos sobre las razones que llevaron a los jóvenes a seguir el camino de la violencia, y en algunos casos, se han encontrado situaciones donde toda la familia está y hace parte del grupo armado. Frente a esto, volver a la familia significa volver a vincularse a los grupos armados.

³⁶ Entrevistas con funcionarios del Centro Zonal de Puente Aranda en Bogotá.

³⁷ Entrevistas a los funcionarios ICBF – sede nacional a cargo del programa.

³⁸ Entrevistas con funcionarios del Centro Zonal de Puente Aranda en Bogotá.

- f. Sin embargo, el concepto de familia, es importante para muchos de los jóvenes y ello puede constituirse en una referencia de trabajo para la inserción social. Generalmente, cuando los jóvenes se refieren a su familia están hablando de sus parejas. Por tal razón, en muchos casos se prefiere, más que en hacer referencia a una situación de reintegro familiar, en señalar la creación de situaciones que permitan el restablecimiento de vínculos con la nueva familia nuclear, de modo que sea posible contar con referentes familiares que proporcionen redes de apoyo social y faciliten la socialización.

8.1.2 Estrategia de inserción social

La inserción social de los jóvenes desmovilizados que han pasado por las diferentes modalidades de atención integral que ofrece el Programa, puede considerarse la etapa final del proceso de restitución de sus derechos. Esta etapa de plena vinculación a la sociedad, se ha planteado como la iniciación de un nuevo proyecto de vida reflejado en la realización de una actividad productiva en el entorno de la comunidad en que vive el joven. Generalmente esta posibilidad se vuelve efectiva en el momento que el menor se acerca o cumple su mayoría de edad y está terminando su ciclo de educación escolar. Como resultado de la evaluación realizada se pueden plantear las siguientes conclusiones y lecciones aprendidas de lo que han sido las realizaciones del Programa en este aspecto.

- a. Dada la dificultad de construir redes sociales de apoyo a nuevos emprendimientos y de consolidación de proyectos productivos individuales, la alternativa más efectiva de inserción social de los jóvenes se encuentra en la ubicación laboral de los egresados. Este es uno de los retos más críticos de la estrategia, que depende en gran medida de la gestión de acercamiento con empresas, entidades públicas y proyectos productivos de cierta magnitud que puedan vincular laboralmente a los jóvenes desvinculados. Un factor que se ha visto dificulta esta posibilidad es sólo unos cuantos logran ser bachilleres y tener una calificación en algún oficio relevante para los potenciales empleadores.
- b. Los resultados de incentivar proyectos productivos individuales no ha sido fácil en el desarrollo del programa. Los esfuerzos iniciales del programa se centraron en la asistencia, mediante la conformación de fondos de ayuda económica, para la inserción social. Se apoyó al joven en la formulación de proyectos productivos, encaminados a la generación de ingresos. Los jóvenes tuvieron dificultades para la implementación de estos proyectos. Esta situación cambió con la conformación de los CROJ, que asiste a los jóvenes en la formulación y presentación de los proyectos al Programa de Reinserción Social del Ministerio del Interior y Justicia, pero no ha tenido todavía una respuesta exitosa por parte de ésta instancia.
- c. La aplicación del modelo CROJ representa un acompañamiento importante en la transición hacia una vida independiente, después de un tiempo de permanencia en el programa, en promedio de dos años, la cual puede ser corta para completar los

requerimientos de estabilidad afectiva y emocional, educación, y capacitación laboral para lograr la inserción social y la generación de ingresos. Así mismo, se constituyen en una herramienta fundamental de seguimiento y prevención a situaciones de reincidencia o delincuencia. Un factor positivo ha sido la contratación del CROJ con las Cajas de Compensación Familiar, las cuales institucionalmente son un instrumento de red social para la reincorporación efectiva de los jóvenes.

- d. Las actividades de capacitación para el trabajo, a través del SENA y de otras instituciones, han consistido en la organización, mediante la suscripción de convenios, de cursos prácticos sobre actividades específicas que puedan aportar competencias técnicas para lograr un empleo o desarrollar un proyecto productivo individual. Ha sido el caso, por ejemplo, de confección industrial, artes gráficas, joyería, servicio en restaurante, panadería y producción artesanal en Cundinamarca. En Antioquia se adelantó un proyecto piloto de entrenamiento para la prestación de servicios durante los eventos de ferias. En Valle, se trabajó la formulación de planes de negocio para los sectores de alimentos, cuero y calzado, metalmecánica, trabajo en madera y muebles. El Programa suscribió, a finales del 2005, un convenio con el SENA, con el objetivo de completar la formación para el trabajo de los menores y promover su inserción laboral.
- e. Es importante tener en cuenta que en muchos de los casos, se ha detectado en varios jóvenes, con capacidades sobresalientes, la necesidad de una capacitación adicional que les permita acceder a un título técnico que les de mayores posibilidades de éxito en su vida independiente.
- f. Adicionalmente a los aspectos de generación de competencias para facilitar el proceso de inserción social, un aspecto crítico en la estrategia es la transición de mayoría de edad de los menores que están en alguna modalidad de atención del programa. Por ejemplo en Armenia 12 de los 37 participantes cumplieron recientemente 18 años y aunque deben salir de los hogares tutores, no es claro para ellos la ruta jurídica, de capacitación y de generación de ingresos que deben seguir para continuar su proceso de reinserción social.

Según las normas establecidas, deben pasar al cumplir 18 años al programa de Reinserción Social del Ministerio del Interior. Al respecto no son claros los mecanismos de transición y continuidad en el nuevo programa, incluyendo dentro de ello el mantenimiento de la pensión mensual, CODA, que se otorga a los reinsertados por dos años, pero que en el caso de los menores se ve reducida por que se contabiliza para ellos el tiempo que recibieron ayuda en hogares tutores. Otro aspecto importante que se ha observado es la dificultad para que las Registradurías municipales otorguen el registro civil a los jóvenes, muchos de los cuales no saben si existe o fueron registrados en su lugar de nacimiento. Sin este documento no pueden continuar su vida ciudadana.

- g. Un aspecto importante de aprendizaje de la experiencia del programa es la gran importancia de la atención sicosocial que debe darse a los menores participantes en las diferentes modalidades de atención. El énfasis ha estado en el apoyo al propósito de integrarse nuevamente a la sociedad civil, estimulando actitudes de colaboración, cooperación y compromiso con el programa y con su entorno.

8.1.3 Estrategia de prevención

Sobre la estrategia de prevención, las reflexiones que el proceso ha suscitado en el grupo de trabajo de la cooperación, han permitido que el Programa centre su atención en tres aspectos:

- a. La importancia de contar con una política pública y de entender que las lógicas de proyectos de tanta envergadura implica procesos de largo alcance. Es importante identificar de manera asertiva la mejor ruta operativa para poder instalar las acciones y estrategias que se proponen como una política social.
- b. Tratar de llegar a iniciativas locales e impulsarlas, favorece el desarrollo y garantiza procesos sostenibles en lo local.
- c. La sensibilización que se busca sobre la problemática que aborda el programa no siempre es fácil. La articulación con alianzas estratégicas públicas y privadas es un asunto bastante complejo. La flexibilidad con que cuenta la OIM facilita que otros socios importantes puedan finalmente participar y cumplir con sus objetivos misionales y aportar a la prevención en niños y jóvenes.

El proyecto adelantado en el Meta evidenció la necesidad de apoyar una propuesta que motive el trabajo en torno a la construcción de una política pública de la infancia y la adolescencia, como un tópico del desarrollo social, a nivel de las gobernaciones y las alcaldías. A su vez, el diseño de esta política no puede estar alejado de la visión que los jóvenes tienen de su problemática, no se puede plantear desde la lógica del adulto.

El trabajo adelantado en Cali, plantea como apoyos el fortalecimiento de los Consejos de Política Social, lo cual evidencia que el anclaje de la estrategia de prevención debe estar en el ámbito local, a través de la red institucional que esté en funcionamiento, para lo cual se requiere flexibilidad desde el programa. La regional del ICBF en Boyacá, además de los Consejos, trabaja con una figura implementada por el ICBF de tiempo atrás que son los clubes juveniles. Se evidencia la importancia de contar con diagnósticos institucionales de redes sociales, para la ejecución de la estrategia desde lo local.

Un trabajo integral en el aspecto preventivo es incluyente en la protección y atención a aquellos aspectos que permiten cambios estructurales en la vida de las comunidades, sus familias y su infancia. Es así como factores relacionados con la educación, la salud, la convivencia, la ciudadanía y la cultura y la recreación son elementos desarrollados que

actualmente reciben atención desde las actividades que realiza la estrategia de prevención coordinada por la OIM.

8.2 RECOMENDACIONES DE LA CONSULTORÍA

Las recomendaciones de la consultoría, en el interés por fortalecer y optimizar los procesos que adelanta la cooperación, se focalizan en cinco aspectos: 1) sobre la participación de la OIM en el desarrollo del Programa, 2) sobre la sostenibilidad del Programa, 3) sobre la estrategia de atención integral, 4) sobre la estrategia de inserción social, y 5) sobre la estrategia de prevención.

8.2.1 Sobre la participación de la OIM en el desarrollo del Programa

Es de interés para el Gobierno Nacional que toda cooperación internacional que ejecuta acciones de mejoramiento de las condiciones de la población víctima de la violencia (UNICEF, OIT, OIM, USIAD, Comunidad Europea, GTZ, Italia, España, etc.) conlleve a un fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado Colombiano. De esta forma, el ICBF y la ACCI deben paulatinamente integrar a sus operaciones internas muchas de las actividades que se plantean a cargo de la OIM en el plan de acción formulado para la cooperación bilateral. El Estado debe adquirir la capacidad de atención a los menores desmovilizados al momento que la Fase actual de la cooperación concluya.

El ICBF debe fortalecer la relación de trabajo de trabajo con el equipo de la OIM que hace el seguimiento del Programa, donde, además de predominar el compromiso y la disposición a colaborar, existe una experiencia adquirida. Se debe tener en cuenta que la OIM ha proporcionado agilidad a los procesos en aquellas coyunturas que requerían particular atención en los niveles locales y regionales, con el interés de dinamizar soluciones. Es el caso, por ejemplo, de proyectos para la generación de ingresos.

Se debe reforzar el sentimiento detectado en los centros zonales sobre el papel que juegan la OIM y el ICBF – nivel nacional, con respecto al Programa. Se percibe como cercano, con una orientación de acompañamiento y apoyo. Esta percepción se debe extender a las nuevas instancias del Programa, como son los Comités de los convenios, MEN, SENA, CROJs, que se reúnen mensualmente. Por otra parte se debe fortalecer la capacidad de seguimiento de las Regionales, que es débil por falta de profesionales dedicados a esta actividad.

8.2.2 Sobre la sostenibilidad del Programa

El Programa elaboró un plan de contingencia para el caso de una desmovilización masiva. Estimativos iniciales consideraban que el 15% de los desmovilizados podían ser menores de edad. No obstante, las cifras sobre la evolución de los jóvenes que ingresaron al

programa arrojan porcentajes inferiores (cerca del 6.5%). A partir de los desarrollos que el Programa ha alcanzado, es altamente deseable que todos los niños, niñas y jóvenes desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley sean atendidos. En este aspecto, debería darse un mutuo acuerdo entre las partes. Este acuerdo y el reconocimiento sobre las bondades del Programa, reducirían los niveles de amenaza que se han manifestado sobre las entidades operadoras.

Sobre un escenario de continuación del Programa, independientemente de su financiación con recursos de cooperación, se debería reiniciar el proceso de capacitación para posibles entidades operadoras, pues se debe potenciar la experiencia adquirida en la aplicación de modelos de atención e inserción social para niños, niñas y jóvenes. Hasta ahora, los procesos de selección de las entidades operadoras han arrojado como resultado, la dificultad técnica y económica de los proponentes para cumplir con los requisitos. Al respecto se debe tener en cuenta el liderazgo que debe ejercer el director de la entidad para su desempeño como operador.

El principal cuello de botella identificado en la operación es la remuneración de las entidades a partir del número de jóvenes activos, cuando se debe incurrir en unos costos fijos mensuales para mantener el número de cupos disponibles. Por ello, se debe evaluar la conveniencia de reconocer un porcentaje fijo y uno variable, dentro de la estructura de financiamiento del programa. Una dificultad al respecto, radica en que la modificación debe darse a nivel del manual general de contratación del ICBF.

8.2.3 Sobre la estrategia de atención integral

Dada que esta es la estrategia de mayor consolidación del Programa, las recomendaciones puntuales, además de las antes planteadas, son menores. Algunos aspectos al respecto son los siguientes: Las Universidades, en sus múltiples áreas de investigación y trabajo social ofrecen la posibilidad de conformar alianzas para consolidar las áreas el desarrollo de las estrategias de atención e inserción social, en áreas muy específicas y bien definidas. Es el caso de la UTPC en el proyecto de granja experimental y de la Universidad del Quindío en el desarrollo del modelo de hogares tutores. La regional de Cali ha mantenido un perfil bajo del programa frente a las posibilidades de colaboración de la Universidad pública; pensarían que puede estar en la estrategia de prevención, sobre unos términos de trabajo muy precisos.

Con relación a la ampliación del modelo de hogares tutores a otras ciudades, quienes han estado a cargo de la prueba piloto y aplicación en Armenia, resaltan la necesidad de afinar los criterios de evaluación para la selección de los hogares, así como constituir una red de apoyo entre las madres tutoras para el intercambio de experiencias, pues es claro que el ejercicio es bastante exigente. Por otra parte, la selección de jóvenes no puede estar orientada por aquellos que han tenido problemas de conducta, sino para quienes la familia continúa siendo un referente importante para su crecimiento personal y adaptación social.

8.2.4 Sobre la estrategia de inserción social

Dado que la estrategia de inserción social es la parte final de la gestión del Programa, y es allí donde mejor se pueden medir sus resultados e impactos finales es necesario que se ponga el mayor de los énfasis para asegurar que esta última etapa cuente con los mayores factores de éxito en su gestión. Con el objeto de apoyar este proceso a continuación se plantean algunas recomendaciones que se derivan de los resultados encontrados en la presente evaluación.

1. La operación exitosa de los CROJ a cargo de las cajas de compensación se debe mantener y estimular aún más, ya que estas instituciones ofrecen para los jóvenes desvinculados ventajas para conseguir en el entorno en donde desarrollan su actividad empresarial, oportunidades de vinculación laboral efectiva.
2. Para optimizar la efectividad de los CROJ se debe examinar la experiencia y evaluaciones de otros programas similares dirigidos a población vulnerable, como es el caso de Jóvenes en Acción, programa que fue recientemente concluido por parte de Acción Social de la Presidencia, o del Programa de Capacitación para el Empleo de la Alcaldía de Medellín. En estos programas se observó que un factor clave de éxito fue la vinculación de empresas o entidades a los programas de capacitación. Una vez se conocen las expectativas de los posibles empleadores, el objetivo es formar a los jóvenes en competencias laborales que les permita acceder a fuentes relativamente seguras de generación de ingresos por la vía laboral. Dado que el número de participantes en el programa no es muy grande, es posible esta identificación de posibilidades específicas de futuros empleos.
3. Si bien uno de los objetivos de la estrategia de inserción social, es *la orientación de los jóvenes hacia el desarrollo de un espíritu empresarial con la exploración de iniciativas productivas viables*, esto debe ser evaluado muy cuidadosamente para identificar aquellas actividades individuales de tipo micro empresarial que en cada lugar presenten las mayores posibilidades de sostenibilidad después del apoyo del programa. Al respecto, se debe estimular que el apoyo en muchos casos, no se otorgue a nuevos emprendimientos, sino que se dirija a apoyar la actividad de la familia biológica, lo cual permite una reinserción mucho más efectiva del joven a su familia y a una actividad productiva ya en marcha.
4. Se debe tener muy claro que el éxito de la estrategia de inserción social, en la mayoría de los casos solo se logra cuando el joven ha cumplido la mayoría de edad y después de pasar por las diferentes formas de atención que tiene el programa. Se requiere una mayor integración con el Programa de Reinserción Social del Ministerio del Interior y Justicia, para que se eviten los problemas de discontinuidad que existen en el paso de un programa al otro. Al respecto, se debe insistir, como ya lo ha planteado el Programa, en

la conveniencia que los beneficios de la certificación CODA sea de dos años a partir de su mayoría de edad, independientemente de los apoyos recibidos anteriormente.

5. Otros apoyos que se pueden evaluar se refieren al otorgamiento de becas a jóvenes, con capacidades sobresalientes, para acceder a un título técnico que les de mayores posibilidades en el mercado laboral o como empresario independiente. En una primera fase estas becas podrían estar a cargo de los recursos de cooperación. También se debe considerar el otorgamiento de un apoyo inicial monetario a la salida de programa, para el establecimiento por parte del nuevo mayor de edad de un hogar independiente o para apoyar, como ya se mencionó anteriormente, su reincorporación a la familia biológica.
6. Por último, es importante reiterar que el éxito de la inserción social no solo se mide asegurando la vinculación laboral o generación de ingresos, sino por la reincorporación de estos jóvenes a formas de vida en comunidad que puede ser mediante el retorno a su familia biológica, conformación de nuevos hogares o su alojamiento en grupos estables alrededor de una actividad específica. Para ello, se debe continuar con los esfuerzos para promocionar encuentros con sus familias, los cuales son positivos para la reanudación de los vínculos rotos por su vinculación a los grupos armados.

Estas actividades deben fomentarse en la medida que exista una buena actitud de las partes y no existan riesgos de represalias. El retorno a la familia debe estar, como ya se mencionó, inscrito en un programa productivo de manera que el joven regrese con algún empleo externo, o con algunos recursos que ayuden a su integración a la actividad de su familia.

En los casos en que no se pueda lograr el reintegro familiar, ya sea por las condiciones propias de los hogares o por preferencias de los jóvenes, las acciones deben dirigirse a la formación de nuevos hogares en el caso jóvenes con hijos o parejas que se conformen durante el proceso. La opción de vida independiente sin pareja, también debe considerarse como una opción válida en el proyecto de vida estudiantil o productiva del joven que llega a la mayoría de edad.

8.2.5 Sobre la estrategia de prevención

Son importantes los esfuerzos y los logros que ha tenido la estrategia de prevención al reclutamiento desde que inició sus acciones como un componente más del Programa y demostró su necesidad como estrategia a trabajar de manera sistemática e independiente.

La evidencia de las acciones realizadas, los resultados obtenidos, los productos desarrollados y las comunidades y temas movilizados, son en este momento los mejores argumentos para señalar la necesidad de separar la estrategia de prevención de las otras estrategias del Programa y generar un esquema de prevención independiente, pero complementario con el de atención.

La importancia de atender unas dinámicas pertinentes al tema de prevención, como es el caso del desarrollo de políticas públicas para la efectiva protección integral de la infancia, o la definición de lineamientos que atiendan la acción directa con los grupos con los que trabaja la estrategia de prevención, requiere de actores, perfiles humanos, tiempos, redes, recursos, estrategias y lineamientos propios.

Una segunda recomendación hace referencia a las acciones de información y educación. No es claro en estas acciones cuál ha sido el papel que se le ha atribuido a la comunicación y por tanto es difícil establecer si estas intervenciones han tenido efectos concretos. El uso recurrente de términos como sensibilización y concientización que son demasiado vagos impiden valorar el efecto de la acción comunicativa. Hacia futuro estas intervenciones deberían definir objetivos mucho más específicos relacionados, o bien con la transmisión de información, o con la modificación de comportamientos y actitudes que afecten de manera específica aspectos relacionados con la vinculación de la niñez al conflicto.

Una tercera recomendación está relacionada con la mirada particular que aporta la acción preventiva para el escenario actual del conflicto en lo urbano. Las condiciones particulares del conflicto en Colombia, no sólo exige hacer prevención para que los niños y las niñas no sean vinculados a grupos armados ilegales; sino que dado que las condiciones del postconflicto se entrecruzan aún con el conflicto *per se*, también se requiere realizar acciones preventivas para que estos niños excombatientes no terminen vinculados a otros grupos delincuenciales, especialmente urbanos. Es el caso de la problemática que están empezando a generar la presencia de pandillas juveniles en algunas ciudades grandes e intermedias del país, o la situación que se ha descrito en el orden internacional en Centroamérica con las *maras*.

Una cuarta recomendación se refiere a ahondar en acciones preventivas desde la perspectiva psicosocial, de manera que no sólo se atienda a referentes de mejoramiento de condiciones estructurales (ingreso, seguridad, etc.); sino también que se tengan en cuenta componentes asociados con la construcción de redes, sentido de vida, asertividad y locus de control individual y grupal.

De otro lado, puede resultar interesante acoger algunas dinámicas que ha desarrollado la estrategia de atención y aplicarla a la lógica que orienta las acciones en prevención. Es el caso de las áreas estratégicas de que se plantea en reintegración social y que están relacionadas con:

- a. Competencias de los jóvenes: Nivel Individual,
- b. Restitución de derechos: Nivel Institucional,
- c. Redes de apoyo: Nivel Comunitario,
- d. Oportunidades del Entorno: Nivel Comunitario.

Aplicar esta misma lógica de niveles y temáticas dentro de los ejes que propone la prevención, fortalecerá sin duda la intervención.

Finalmente, sería deseable que las acciones preventivas se articularan mucho más a intervenciones mayores de política pública de tal manera que el efecto se potencie unido a políticas de atención en salud, educación o recreación fortaleciendo las ofertas institucionales. El trabajo que se ha iniciado en este sentido, da suficientes argumentos acerca de la importancia que tiene seguir afianzando estos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO DE ESTUDIOS Y PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS; 2005. *Informe Técnico No. 012 de la prueba piloto del modelo de Hogares Tutores*. Facultad de Educación de la Universidad del Quindío. Convenio OIM – ICBF - Universidad del Quindío. Armenia, noviembre 2005.
- ICBF – OIM; 2005. *Sistema de Información del Programa de niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado*.
- GRANT, Robert M. 1996. *Dirección Estratégica, conceptos, técnicas y aplicaciones*. Madrid, Editorial Civitas.
- HUMAN RIGHTS WATCH, 2003. *Guerra sin Cuartel*, <http://www.hrw.org>.
- PNUD, Bureau for Development Policy. 1998. *Capacity Assessment and Development*. Technical Advisory Paper No. 3.
- OIM – ICBF; 2003. *Convenio de Cooperación No. 352* celebrado entre el ICBF y la OIM, del 21 de Marzo 2001 y adición del 12 de junio 2003.
- OIM; 2003. Cerlalc. *Jóvenes de palabra*, investigación historias de vida, CHS 006.
- OIM; 2003. Defensoría y Cerlalc. *Sensibilización y capacitación ruta jurídica*, CHS 021.
- OIM; 2003. Valencia & Falla. *Auditoría a la Fundación VIDE*, CHS 022.
- OIM; 2004. Asociación Proyectos Comunitarios APC. *Ampliación proyectos productivos*, CHS 040.
- OIM; 2004., Fundación Superior A.A. Robayo. *Programa formación para el trabajo*, CHS 065.
- OIM; 2004. Fundación Restrepo Barco. *Mapa de riesgos y factores*, CHS 082,
- OIM; 2004. Evaluar. *Asesoría fortalecimiento institucional de los centros operadores*, CHS 043.
- OIM; 2006. Relación de contratos del *Programa de Apoyo a niños excombatientes*.
- OIM; 2001-2005. *Informes Trimestrales sobre la Ejecución del Programa de niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados irregulares*.
- UNICEF, 2003. *El dolor oculto de la infancia*, <http://www.unicef.org.co>,
- USAID; 2003. Documento de modificación al *Programa de Apoyo a niños excombatientes*; proyecto 514-9001-00. 2003.
- USAID-OIM; 2005. *Apoyo al Programa de niños excombatientes en Colombia*. Reportes Trimestrales. 1999 a 2005.