

DISEÑO Y EVALUACION DE PROYECTOS:

una herramienta para el fortalecimiento
institucional

Nelson Ortiz Pinilla

ICBF – UNICEF
Fundación Antonio Restrepo Barco
Fundación FES

Programa Nacional de Autoevaluación, Fortalecimiento y Estándares de Calidad en Instituciones de Protección a la Niñez

Comité editorial

Nelson Ortiz Pinilla

Margarita Martínez Alférez

Carlos Alberto Vélez Venegas

Autor del texto

Nelson Ortiz Pinilla

Edición

Mario González Restrepo

Coordinación de la producción editorial

Carlos Alberto Vélez Venegas

Diseño, diagramación e ilustración

Carlos Riaño Moncada

Docente Universidad Nacional

Fotografía

William Torres, archivo UNICEF

Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación fue financiada por Unicef Colombia Comité Alemán, 1000 ejemplares y contó con el apoyo técnico de la Fundación Antonio Restrepo Barco.

Derechos reservados, junio de 2000

Santa Fe de Bogotá, D.C.

ISBN 9588013402

Colección ISBN 9588013054

Impreso en Colombia Printed in Colombia

Llegando el nuevo siglo

Te cobrará el futuro
tu ayer y tu presente
promesas no cumplidas
fantasmas y esperanzas
que ocupan el espacio
el discurso, la palabra.

Te cobrará la vida
tu entrega o negligencia.

La causa es el camino
los niños y las niñas
derechos postergados
te llaman a la historia.

Llegando el nuevo día
flameando en la bandera
justicia es la palabra.

Quizás otro milenio
las voces los silencios...
los niños en la escuela
las niñas en las aulas.
Derechos ya vigentes
promesas convertidas
en ese nuevo siglo,
los niños y las niñas
se toman la palabra.

Nelson Ortiz Pinilla
Octubre de 1999

PRESENTACION

El material que aquí presentamos forma parte de la colección editorial del programa nacional de Autoevaluación, fortalecimiento y estándares de calidad para instituciones de protección a la niñez, promovido por la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación FES, la UNICEF y el ICBF.

Este programa busca poner en marcha en las instituciones de protección de la infancia un proceso continuo de reflexión, cualificación y fortalecimiento de la gestión y la atención, que les permita convertirse en instancias cooperantes con el Estado y la familia en la tarea de garantizar los derechos de los niños y las niñas colombianos.

En la primera fase, autoevaluación, se ofrece una metodología mediante la cual la institución, a través de talleres, un manual y guías de trabajo específicas, puede desarrollar la capacidad de evaluar su labor de manera periódica, autónoma y crítica, determinando las acciones a seguir para alcanzar sus objetivos y mejorar la calidad de la atención y la gestión interna.

Una segunda fase, denominada fortalecimiento institucional, ha surgido de la necesidad de brindar apoyo para la cualificación y profesionalización en áreas que, conjuntamente con las instituciones, fueron identificadas como críticas durante la fase de auto evaluación. Su propósito es “mejorar la capacidad técnica, administrativa y financiera de las instituciones, conocer el contexto donde se mueven y tener una visión amplia y documentada sobre los campos problemáticos a los cuales se enfrentan, y las dinámicas sociales, económicas y culturales de los ámbitos nacionales, regionales y locales”¹

En esta etapa del programa se incorporan la perspectiva de derechos y el principio fundamental de la doctrina de la protección integral como ejes temáticos de todo el proceso de cualificación y reflexión institucional. En la actualidad, los componentes del fortalecimiento se dividen en dos grandes grupos: el primero de ellos se refiere a la gestión y la administración, el segundo se enfoca al proceso de atención de los niños y las niñas. Tales temas se han abordado mediante el diseño de talleres y la producción de materiales comunicativos que les sirvan de soporte. La colección publicada comprende los siguientes títulos: Los derechos de la niñez, Estructura de costos y fijación de tarifas, Régimen jurídico para instituciones de protección, la información al servicio del fortalecimiento, Perspectiva de género y familia y comunidad.

¹ Robledo, Angela María “Fortalecimiento, el gran reto de las organizaciones de la sociedad civil.” Ponencia. Foro Social, Bogotá, nov.dic. 1993.

En el marco del proyecto de autoevaluación y como resultado de una alianza entre La Fundación Antonio Restrepo Barco y Unicef Colombia Comité Alemán de Donantes, se desarrolló una estrategia piloto para garantizar con calidad los derechos de niños y niñas a educación, salud y participación, viculando a la familia y la comunidad, así como para diseñar unos estándares de calidad en asocio con las instituciones de protección. La colección mencionada anteriormente se enriquece entonces con los siguientes títulos: La participación está en juego, El derecho a la educación y Diseño y evaluación de proyectos: una herramienta para el fortalecimiento institucional. Además se están elaborando los documentos El sentido de los proyectos sociales y Liderazgo y comunicación, y se halla en prueba el de Derecho a la salud.

El objetivo principal de la tercera fase del programa, estándares de calidad, es construir participativamente un sistema de autoevaluación, evaluación y definición de estándares de calidad para optimizar los procesos de protección de la niñez y la adolescencia.² El conjunto de indicadores de dicho sistema conforma una base de datos apropiada para que la institución evalúe interactivamente los procesos de atención con respecto a los estándares establecidos y formule así planes de mejoramiento.

La dinámica del programa ha llevado también a la creación de “redes locales que permitan mantener mecanismos de intercambio, apoyo, socialización de experiencias y cooperación en general, con el fin de continuar con un proceso de cualificación y de consolidación de un movimiento a favor de la infancia”.³ El proyecto se ha implementado en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Pereira, Cartagena, Barranquilla y Cúcuta, y hasta ahora existen ocho nodos activos en las respectivas regiones.

² Ortiz, Nelson. “Estándares de Calidad y estrategias de optimización del proceso de protección a la niñez y la adolescencia.” Bogotá, 1997.

³ Castaño, Mónica. “Autoevaluación y fortalecimiento de los procesos de protección integral. Proyecto de expansión.” Bogotá, 1998.

Quisiéramos, finalmente, resaltar la articulación entre organismos del estado, la cooperación internacional y la sociedad civil en general, cuyo trabajo mancomunado ha hecho posible respaldar técnica y financieramente esta iniciativa. No menos importante, desde luego han sido el esfuerzo y la dedicación de los profesionales que acompañan a las instituciones y al ICBF, de los funcionarios de esta última entidad y de los miembros de cada una de las instituciones, quienes han puesto todo su empeño en alcanzar los objetivos del proyecto y contribuir de ese modo a que se cumplan los derechos de los niños y las niñas de Colombia.

ANGELA MARÍA ROBLEDO G

Directora Social FRB

CAREL DE ROOY

Representante Unicef Colombia Venezuela.

CONTENIDO

Introducción	9
I. BASES CONCEPTUALES	11
A. Fortalecimiento institucional: un desafío práctico y conceptual	11
B. El concepto de proyecto	14
C. Naturaleza del Proyecto de Atención Institucional (PAI)	17
1. El proyecto como propuesta y fundamento ético	17
a. De la situación irregular a la protección integral	18
b. ¿Por qué se necesita el cambio?	19
2. En qué consiste el Proyecto de Atención Institucional?	24
3. Objetivos del Proyecto de Atención Institucional	24
4. Contenidos del Proyecto de Atención Institucional	26
II. PROCESO DE CONSTRUCCION DEL PROYECTO DE ATENCION INSTITUCIONAL PAI	28
A. Criterios y principios para la toma de decisiones	28
B. Recomendaciones iniciales	34
C. Pasos para la contrucción del proyecto	35
1. Iniciación del proceso	35
2. Caracterización general de la institución	36
Sugerencias metodológicas	37
3. Definición de la misión institucional	37
Sugerencias metodológicas	37

4. Definición de principios rectores	38
Sugerencias metodológicas	39
5. Definición de los objetivos del proceso de atención	39
Sugerencias metodológicas	40
6. Estructura del proceso de atención	41
a. Ejemplo 1: Matriz analítica del proceso de atención	42
b. Ejemplo 2: Combinación de matrices y descripción narrativa	43
c. Desarrollo del ejemplo 2	44
7. Seguimiento y evaluación	52
a. Selección y definición de variables e indicadores	54
i. Variables de caracterización	55
ii. Variables e indicadores de proceso	56
iii. Variables e indicadores de resultados	57
Sugerencias metodológicas	59
iv. Ejemplos de variables e indicadores	61
III. ANEXOS Y COMPLEMENTARIOS	
AL PROYECTO DE ATENCIÓN INSTITUCIONAL	64
Elaboración del Manual de Convivencia	64
IV. ESQUEMA PARA LA PRESENTACION	
DEL PROYECTO DE ATENCIÓN INSTITUCIONAL	67
BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA	71

INTRODUCCIÓN

El presente documento forma parte del material de apoyo diseñado específicamente para atender las necesidades de formación y capacitación en el Programa Nacional de Autoevaluación, Fortalecimiento y Estándares de Calidad en Instituciones de Protección a la Niñez, que desarrollan conjuntamente la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación FES, el ICBF y UNICEF Colombia.

Su intención no es, desde luego, reemplazar otros textos especializados sobre diseño y evaluación de proyectos, algunos de los cuales aparecen en la lista de referencias bibliográficas. Por el contrario, se recomienda el estudio de estos últimos a todas las personas que deseen profundizar y ampliar sus conocimientos, lo mismo que revisar la bibliografía sobre la doctrina de la protección integral y la perspectiva de derechos de la niñez que figura en la lista mencionada.

El objetivo de este módulo es orientar el proceso de diseño y seguimiento de los Proyectos de Atención Institucional (PAI), sirviendo como material de apoyo para los formadores y facilitadores del trabajo en las instituciones. No he pretendido, por consiguiente, ser exhaustivo, sino que he dado prioridad a aquellos aspectos que se han identificado como los más problemáticos y de mayor consulta durante la ejecución del proyecto con más de ciento cincuenta instituciones en varias ciudades del país.

Como ya lo señala el título, aspiro con este documento a contribuir a la formación de los miembros de la comunidad institucional en el campo de la elaboración y evaluación de proyectos. Aunque los contenidos que aquí hallará el lector son aplicables a cualquier tipo de proyecto en el sector social, intencionalmente he enfocado el manejo temático, las referencias y los ejemplos a proyectos de instituciones de protección de la niñez, con miras a facilitar su comprensión y apropiación por parte de los profesionales y el personal de apoyo de dichas instituciones. Me he esforzado al máximo en presentar los temas de una manera sencilla y comprensible, pero evitando caer en la trivialidad.

Espero haberlo logrado.

Al igual que todo trabajo elaborado en el contexto de un proyecto interinstitucional, este documento se ha enriquecido con el aporte y la generosa crítica de numerosas personas. Los talleres desarrollados en veinte ciudades del país fueron una permanente oportunidad de prueba y ajuste que permitió clarificar muchos conceptos. Quiero, pues, expresar mi agradecimiento a todos los profesionales y las instituciones participantes por sus aportes y críticas. También manifiesto mi reconocimiento a las formadoras de las diferentes regiones del país: Amparo Zuluaga en el Eje Cafetero, Marta de Niño en Bogotá, María del Carmen Geney en Cali y Flor Utria en Barranquilla. Especial gratitud debo a Mónica Castaño, mi asistente y compañera en la coordinación general del proyecto. Por último, lo más importante: gracias a todos los niños, las niñas y los jóvenes que compartieron con nosotros y nos contagiaron su esperanza y generosidad. Estas páginas son un modesto aporte para hacer de sus derechos una realidad vigente en la vida cotidiana de las instituciones.

NELSON ORTIZ PINILLA

Oficial de Proyectos UNICEF

I BASES CONCEPTUALES.

Con el material que aquí ofrecemos damos un paso más en el proceso de asesoría y acompañamiento a las instituciones que vienen participando en el Programa Nacional de Autoevaluación, Fortalecimiento y Estándares de Calidad convocado y apoyado por las Fundaciones Antonio Restrepo Barco y FES, el ICBF y UNICEF. La fase de autoevaluación llevada a cabo por tales instituciones se centra en el análisis de la institución como un todo, utilizando la estrategia de autoevaluación propuesta en el manual que a ese efecto a distribuido la Fundación Antonio Restrepo Barco¹. Como resultado de esta fase, las instituciones presentaron un informe que consigna la misión y los objetivos institucionales, la identificación de sus fortalezas y debilidades, y un plan operativo para afrontarlas en el corto y el mediano plazo.

Este módulo corresponde a las etapas de fortalecimiento y estándares de calidad y se ofrece como material de apoyo para la tarea de revisar y mejorar los proyectos de atención institucional con el fin de reformularlos desde la perspectiva de los derechos de la niñez, el género y la participación familiar y comunitaria.

A. Fortalecimiento institucional:

un desafío práctico y conceptual

La gestión organizacional moderna plantea nuevos desafíos y compromisos que desbordan el empleo de los indicadores económicos de productividad y sostenibilidad como criterios de éxito. El nuevo reto de la calidad y la excelencia trasciende la vieja perspectiva de la ganancia y confronta las organizaciones con la frontera de la ética. Es por eso que la noción de fortalecimiento rebasa también los referentes económicos y se constituye en un mecanismo para afectar positiva y multidimensionalmente a las organizaciones.

En el contexto de este proyecto la invitación al fortalecimiento y a los estándares de calidad pretende ser a la vez un desafío y una estrategia conceptual y metodológica.

1. Fundación Antonio Restrepo Barco. Estrategia de fortalecimiento para instituciones de bienestar: Un modelo de autoevaluación. Bogotá: Rasgo & Color, 1994.

Un desafío porque se trata de buscar y construir criterios de excelencia a través del mejoramiento paulatino de la calidad de los servicios para la niñez y la juventud. Una estrategia porque apunta a mejorar y activar deliberadamente los procesos institucionales, en aras de potenciar la capacidad institucional para que pueda cumplir cabalmente su misión y sus objetivos. Como sostiene la Directora Social de la Fundación Antonio Restrepo Barco:

Una organización fortalecida es aquella que estimula la producción de pensamiento estratégico. Es decir, una organización que acude constantemente a la intuición, a la imaginación y a la creatividad para esbozar a grandes rasgos el sentido y la orientación de sus acciones y cuenta igualmente con mecanismos permanentes de información, comunicación y aprendizaje.

Una organización fortalecida es aquella que muestra una capacidad constante para autoevaluarse. Es decir, una organización con capacidad para analizar y evaluar críticamente y de manera periódica el funcionamiento total de la organización con la participación y el compromiso de todos sus miembros.

Los cambios en las organizaciones empiezan por los cambios en las personas. Las organizaciones no son entes abstractos, sino organismos vivos, conformados por personas con conocimientos, intereses, creencias, afectos y temores. Los procesos de fortalecimiento movilizan expectativas, generan conflictos y al mismo tiempo amplían perspectivas, haciendo visibles muchas cosas que por compartirlas cotidianamente dejamos de verlas y valorarlas.

Por último, una organización fortalecida es aquella donde todos sus miembros se sienten comprometidos con el sentido de sus acciones, porque han encontrado en ella un espacio para su desarrollo, porque sienten que pueden hacer realidad muchos de sus deseos y porque su trabajo se convierte en una rica fuente para la imaginación y para los sueños².

2. Robledo, 1996:1.

En el marco de la gestión organizacional moderna, las instituciones del sector social deben fijarse retos para el futuro, comprometiéndose a realizar transformaciones progresivas que conduzcan a lograr la excelencia en la prestación de los servicios que ofrecen. No basta con arreglos de corto plazo, pues éstos se traducen en cambios paliativos cuando se carece de metas y propósitos de largo alcance. Las organizaciones son el elemento fundamental de la sociedad moderna y, por tanto, su consolidación y fortalecimiento son una condición determinante del éxito de los programas destinados al desarrollo y bienestar de las comunidades. Está demostrado que los programas de desarrollo local, regional o nacional sólo alcanzan sus objetivos cuando se trabaja con organizaciones suficientemente capacitadas y productivas. Y en esto el capital humano es el elemento esencial, al tiempo que la finalidad misma de las organizaciones: cuando éstas olvidan a sus agentes dinamizadores (gerentes, directores, personal técnico, profesional y de servicios) o son negligentes con ellos, pierden lo primordial y se desvanecen en la mediocridad³.

El talento humano de una institución está compuesto por la suma de conocimientos, experiencia y potencialidades de todas y cada una de las personas que laboran en Ella. De ahí que los procesos de selección, inducción, capacitación y formación influyan decisivamente en la calidad de la oferta institucional. Un equipo adecuadamente preparado y motivado es el capital más valioso de la institución. No bastan, sin embargo, el conocimiento y la experiencia. Las actitudes, las percepciones y el comportamiento diario son asimismo aspectos muy relevantes cuando se trata de activar procesos educativos. Poco valen los conocimientos y la preparación académica si no van acompañados del compromiso y de los valores indispensables para dar testimonio personal de la coherencia entre los propósitos, los objetivos y el clima cotidiano en la institución.

3. Cohelo Neto, 1993.

B. El concepto de proyecto

El término proyecto ha sido utilizado en la literatura con múltiples y variados significados. Según Durán Acosta, un proyecto es, en términos generales, “un plan de trabajo con carácter de propuesta que concreta los elementos necesarios para conseguir unos objetivos deseables”. Su misión, agrega el autor, es “prever, orientar y preparar bien el camino de lo que se va a hacer para el desarrollo del mismo”⁴. En consecuencia, este concepto designa un conjunto de acciones y estrategias que permitan responder, por lo menos, a las siguientes preguntas: ¿qué hacer?, ¿Por qué hacerlo?, ¿Para qué?, ¿Cómo?, ¿Dónde?, ¿Con quienes?, ¿en qué circunstancias?, ¿Con qué medios?, ¿Cuándo? y ¿con qué recursos? Un proyecto, especialmente si hablamos de proyectos sociales, no se circunscribe a la programación de actividades orientadas al logro de resultados. Su justificación y su razón de ser (¿por qué hacerlo?, ¿Para qué hacerlo?) implican necesariamente la consideración de aspectos éticos y expresan intencionalidades y compromisos personales e institucionales con respecto a la transformación de una determinada situación. Para decirlo de otra manera, un proyecto enfocado a la protección de la niñez y la adolescencia refleja forzosamente la concepción que se tiene de los niños, las niñas y los jóvenes, de los factores condicionantes de su desarrollo y del papel que se asigna en el proceso de protección y crianza a la familia, al Estado, a la comunidad local y a la sociedad en general. Más adelante veremos, para el caso de proyectos de atención y protección a la niñez, cómo se diferencian conceptual y metodológicamente los proyectos fundamentados en la doctrina de la situación irregular de aquellos sustentados en una perspectiva de derechos y de protección integral. Tal como observa Durán Acosta:

En tanto articulador de procesos el proyecto no se limita a la programación de actividades orientadas al logro de resultados acordes con unos objetivos preestablecidos, inamovibles y externos a los individuos. Dado que no se trata tanto de lo que debemos cumplir a manera de metas impuestas, sino de lo que queremos materializar desde nuestros sueños y compromisos, resulta más adecuado hablar de los propósitos que definen la razón de ser de un proyecto, pues el sentido de una propuesta se construye y se plantea en la medida en que los procesos inherentes a ella validan su coherencia interna y definen su relevancia social.⁵

4. Durán, 1994

5. Ibid.: 12.

Un proyecto integra los diversos elementos de un proceso de planificación, surge como respuesta a la indagación y el cuestionamiento de una realidad o un campo problemático y se articula progresivamente al paso que se revelan las preguntas y se eligen alternativas de solución coherentes con unos principios y una determinada conceptualización de esa realidad o ese campo problemático.

El siguiente cuadro ilustra la relación existente entre las preguntas fundamentales y los componentes de un proyecto.

Todo proyecto supone un proceso de gestión que incluye, al menos, las siguientes acciones:

RELACION ENTRE LAS PREGUNTAS FUNDAMENTALES PARA ELABORAR UN PROYECTO Y LOS COMPONENTES DEL MISMO

PREGUNTAS	COMPONENTES
¿ Qué se quiere hacer? ¿ Por qué se quiere hacer? ¿ Para qué se quiere hacer? ¿ Cuánto se quiere hacer? ¿ Donde se quiere hacer? ¿ Cómo se quiere hacer? ¿ Cuándo se quiere hacer? ¿ Quiénes lo van a hacer? ¿ Con qué se va a hacer? ¿ Con qué se va a costear?	Naturaleza del proyecto Origen y fundamentación. Objetivos generales y específicos. Metas Localización - Ubicación. Metodología, técnicas y procedimientos. Cronograma Recursos humanos Recursos materiales y financieros.

Todo proyecto supone un proceso de gestión que incluye, al menos las siguientes acciones:

PROCESO DE GESTION DE PROYECTOS

PROGRAMAR	Dividir el proyecto en etapas o fases, estimar su duración y distribuir los recursos en función de los propósitos y objetivos
ADMINISTRAR	Asegurarse de que las diferentes partes del trabajo se integran con eficiencia, establecer vínculos e interacciones, y distribuir responsabilidades.
COORDINAR	Dirigir, capacitar, asistir y tomar decisiones para optimizar el logro de los objetivos.
SUPERVISAR CONTROLAR.	Mantenerse informado, administrar y manejar los cambios que puedan ocurrir en el curso de proyecto y modificar o ajustar el plan de trabajo cuando sea necesario

Como puede verse, la elaboración de un proyecto requiere un trabajo cuidadoso. El proyecto es el resultado de una labor ordenada e intencional en la cual deben participar preferentemente todas las instancias de la institución, ya que un procedimiento participativo y constructivo propicia el compromiso de cada uno de los miembros de la comunidad institucional e incrementa las posibilidades de lograr los objetivos propuestos. No es exagerado afirmar que dichas posibilidades dependen del grado de participación y compromiso de los distintos agentes involucrados en la planeación, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación del proyecto.

C. Naturaleza del Proyecto de Atención Institucional (PAI)

1. El proyecto como propuesta y fundamento ético

La construcción e implementación de un Proyecto de Atención Institucional es un proceso autónomo de cada institución. Por consiguiente, el proyecto es un espacio conceptual y práctico que permite caracterizar y operacionalizar la filosofía de la institución, convirtiéndose en el derrotero de la toma de decisiones y dando sentido a las diferentes actividades desarrolladas.

El concepto de Proyecto de Atención Institucional (PAI) rebasa la tradicional referencia a la programación de actividades y la definición de metas y objetivos. Desde la perspectiva adoptada en este documento, el proyecto ha de entenderse como una construcción que debe comprometer a toda la comunidad institucional en la delimitación (momentánea) de los propósitos y las utopías que se asignan a la formación de los niños, las niñas y los jóvenes. La elaboración de un proyecto y el compromiso con el mismo implican que todas y cada una de las prácticas y actividades desarrolladas se eligen y efectúan de manera intencional, con el fin de alcanzar los objetivos en armonía con la concepción que se mantiene de la protección de la niñez.

La atención y la protección de la niñez, como todos los asuntos humanos, son mucho más que cuestiones didácticas y pedagógicas o de oferta de servicios y tienen que ver, necesariamente, con problemas sociales y políticos que demandan una posición explícita de toda la comunidad institucional respecto del tipo de ciudadano y de sociedad que se tienen como metas o utopías.

En tal sentido, el Proyecto de Atención Institucional entraña también una toma de posición ética y política.

Asumir la perspectiva de derechos como marco de referencia para planear, desarrollar y evaluar los procesos de atención significa reconocer a los niños, las niñas y los jóvenes como sujetos plenos de derechos y cifrar los objetivos y la misión institucional en promover y garantizar la apertura real de oportunidades de acceso a los servicios que el Estado y la sociedad en general proporcionan a todos los niños y las niñas, no como objetos de protección asistencialista, sino como ciudadanos de un país, sin discriminaciones de ninguna clase.

a. De la situación irregular a la protección integral⁶

En la vieja doctrina asistencialista se reclama por una sociedad justa para combatir la exclusión. En la nueva dialécticamente se debe combatir la exclusión como camino para llegar a una sociedad justa.

Edson Seda

En relación con el cuidado y la protección de la niñez han ido evolucionando las concepciones sobre los niños, las niñas y los adolescentes, que determinan los enfoques para la prestación de servicios y los procesos de atención: desde el enfoque asistencialista tradicional de las instituciones de protección, surgidas de justificaciones filantrópicas y caritativas; pasando por la perspectiva carcelaria fundamentada en métodos correccionales y represivos, animados más por el deseo de control social que por el reconocimiento de la necesidad y el deber de promover el desarrollo social e individual; hasta el reciente enfoque garantista basado en la doctrina de la protección integral y los derechos del niño.

Todas estas perspectivas han contribuido de una u otra manera a poner en evidencia la situación de abandono y desprotección de la niñez y a sensibilizar a la familia, al Estado y a la sociedad sobre su responsabilidad en la protección y satisfacción de las necesidades primarias de los más pobres. Pero hoy se insiste en que debe superarse definitivamente la concepción asistencialista de atención a la niñez, transformando en consecuencia la relación de verticalismo y dependencia entre las instituciones y los “beneficiarios”, y trascendiendo la visión de las primeras como simples instancias de protección para niños abandonados, maltratados o desadaptados. Es indispensable dejar atrás de una vez y para siempre la doctrina de la “situación irregular”⁷ y adoptar la de la protección integral, esto es, dejar de pensar en el menor como objeto de compasión represión y reconocer a niños, niñas y jóvenes como sujetos plenos de derechos⁸.

Por otra parte, es preciso avanzar hacia una concepción moderna del papel de las instituciones como ámbitos de promoción social y desarrollo humano, porque ya es indiscutible que las propuestas meramente asistencialistas convierten la pobreza y la marginación en fenómenos crónicos⁹.

6. Este aparte es una síntesis del capítulo correspondiente del volumen Garantizar los derechos de la niñez: Una responsabilidad de todos. Grupo de Reflexión sobre Infancia y Adolescencia. Cuaderno de Reflexión No. 1. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco, 1997.

7 Se trata de una doctrina en la que se sobreponen la situación de abandono, el desconocimiento de los derechos fundamentales de los niños y los adolescentes, y la trasgresión de las normas penales, creando una confusa situación protectivopunitiva en realidad muy discriminatoria para el menor, toda vez que lo considera objeto de compasión y de represión al mismo tiempo(. Ver Baratta, 1995:48.

8. GarcíaMéndez, 1995.

9. BIDPNUD, 1993.

Las instituciones de protección de la niñez no pueden seguir siendo lugares cerrados en donde la cortina de la caridad y la filantropía oculta las contradicciones de la filosofía compensatoria que aceptó sin reparos el principio de programas pobres para los pobres. A las instituciones modernas les corresponde un papel protagónico en la oferta y la gestión de políticas públicas que garanticen la vigencia plena de los derechos de la niñez.

Las “condiciones especialmente difíciles” de los niños y las niñas, justamente por ser “especiales”, no pueden servir de criterio cardinal para definir los componentes y las estrategias de atención integral de la niñez. El único criterio éticamente aceptable, mandatorio y universal para fundamentar la atención y protección de la niñez es reconocer a los niños como sujetos plenos de los derechos consagrados en la Convención Internacional y ratificados en el Artículo 44 de nuestra Carta Política:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Los principios básicos de no discriminación, universalidad e interés superior del niño están en la base de este imperativo. La Convención Internacional de los Derechos de la Niñez no representa solamente un consenso universal de carácter normativo, el más amplio, por lo demás, en la historia de los tratados de derechos humanos, sino que es también un proyecto político que exige fijar prioridades, metas y objetivos para las políticas públicas. Así, gracias a la Convención, el gobierno y la sociedad civil pueden señalar los retos ineludibles de las políticas y los programas básicos en favor de la niñez.

b. ¿Por qué se necesita el cambio?

El Código del Menor vigente en Colombia ha sido severamente criticado por apoyarse en la doctrina de la situación irregular y adornarse con un coqueteo al enfoque de derechos que no ayuda a establecer procedimientos de protección efectivos. Bien lo señala Carlos Tejero:

El Código del Menor colombiano parte del supuesto teórico de entender al menor como sujeto pasivo de las medidas de protección del Estado, entendiendo que éstas solo operarán en ausencia de la célula familiar que es la llamada a desplegar la actividad protectora del menor. La simple enumeración de las causales o razones por las cuales el menor puede ser declarado en situación irregular, muestra a las claras la orientación teórica del Código del Menor al interior de la doctrina de la situación irregular ¹⁰.

Las siguientes son las características más sobresalientes de la doctrina de la situación irregular:

- * No se dirige a todos los niños, sino a una parte de ellos, a saber, los carentes, los abandonados, los inadaptados y los infractores. Tampoco trata de todos los derechos, sino solamente de la protección y la vigilancia. La protección para los carentes y los abandonados; la vigilancia y la represión para los inadaptados y los infractores ¹¹.
- * Concibe a los niños como un conjunto de necesidades que deben ser satisfechas. Los niños, las niñas y los adolescentes son considerados objetos de protección, no sujetos plenos y autónomos de derechos. De ahí que propicie programas e intervenciones asistencialistas de carácter paliativo y coyuntural dirigidas a tratar discriminatoriamente la “diferencia”.
- * Tiende a patologizar situaciones de origen estructural generadas por la condición de pobreza y a judicializar los problemas asociados a la infancia en situación de riesgo.
- * Concentra y centraliza el poder de decisión en el juez de menores, en cuanto funcionario dotado de competencia omnímoda y prácticamente discrecional, sin dar lugar al aporte de otros puntos de vista que hagan posible comprender integralmente al niño o la niña, es decir, tener en cuenta el contexto estructural en que se produjo el hecho por el cual se le juzga y no simplemente basar en este último las medidas a tomar.
- * Para el caso de los menores infractores de la ley penal, ejerce una discriminación de la pobreza consistente en privaciones de la libertad disfrazadas de internados en entidades generalmente inadecuadas para efectuar una labor positiva de resocialización.
- * Es un sistema de exclusión social en el que los niños, las niñas y los adolescentes, calificados de “menores”, incapaces e inmaduros, son excluidos del universo de los derechos y tratados como simples objetos de protección.



Por el contrario, la doctrina de la protección integral como principio jurídico rompe radicalmente con la vieja jurisprudencia y los programas asistencialistas de protección para proponer una nueva concepción social, cultural y política de la niñez:

- * El niño y la niña ya no son pensados como un conjunto de necesidades objeto de protección y compasión, sino como sujetos de derechos exigibles. De acuerdo con esta nueva visión, la sociedad debe organizarse, a través de mecanismos y servicios específicos, para hacer de los niños, las niñas y los adolescentes personas incluidas en el sistema de convivencia social (educación, salud, cultura, deporte, recreación, seguridad pública, justicia, producción y consumo), no por mera voluntad de sus padres o responsables, o por la autoridad del Estado, sino por lo que son en sí mismos, no para prepararlos como ciudadanos del futuro, sino porque son ciudadanos aquí y ahora.
- * Legisla para toda la infancia, no solamente para los casos que requieren atención especial o se encuentran en situaciones especialmente difíciles.
- * Se opone a la noción de protección ligada a algún tipo de discapacidad, o sea, la protección no concierne únicamente a los grupos de alto riesgo, sino que abarca a toda la población infantil y juvenil. En palabras de Carlos Tejeiro:

Por protección debemos entender el conjunto de medidas de amplio espectro que recaen sobre la misma persona humana, dotada de personalidad propia y potencial, que por razón de su edad o circunstancias particulares, requiere de la aplicación de medidas generales o especiales, que garanticen el logro de su potencialidad vital y la consolidación de las circunstancias mínimas para la construcción de su personalidad, a partir del conocimiento objetivo del otro y de la necesidad de alcanzar la realización propia ¹².

- * Sustituye el término “menor” por el de niño – niña adolescente, debido a las connotaciones peyorativas del primero. El lenguaje, lejos de ser inocente, construye y denota la realidad; pero, como puntualiza también Carlos Tejeiro:

(...) la cuestión de fondo no estriba en la formulación abstracta y formal del concepto de “niño” sino mejor, en la búsqueda e implementación de sistemas reales que, por su propia dinámica, sean capaces de crear una nueva realidad en materia de niñez. En otros términos, pasar del “deber ser” al “ser”, lo que equivale a la utilización de instrumentos específicos que desarrollen los postulados descritos ¹³.

10. Tejeiro, 1997:6.

11. Gómez da Costa, 1995:172.

12. Tejeiro, 1997:31.

13. ibid.:19.



- * Amplía la acción del Estado a la generación y puesta en marcha de políticas integrales de atención.
- * Presupone reconocer y garantizar a todos los niños, las niñas y los adolescentes, sin excepción alguna, los derechos consagrados en la Convención y ratificados en la Constitución Política colombiana.
- * Los niños y las niñas son sujetos sociales, éticos y jurídicos en sí mismos y no simplemente extensiones de sus padres o del Estado cuando aquellos faltan. Ni los padres o tutores, ni las autoridades del Estado, podrán hacer lo que quieran en sus relaciones con los niños, las niñas y los adolescentes. Ahora deberán someterse a reglas y principios claros y distintos de los que operan en la relación con los adultos, porque todos los niños, las niñas y los adolescentes son integrantes de la ciudadanía ¹⁴.

No hay duda de que necesitamos una reforma que, sin temores ni remordimientos, de el salto definitivo hacia la doctrina de la protección integral y se comprometa a realizar los cambios esenciales en las estrategias y los procedimientos para hacer realidad la vigencia cotidiana de los derechos. Una reforma mediante la cual se promueva un amplio movimiento social que apueste a los derechos de la infancia, que transforme el comportamiento de la familia, la sociedad y el Estado en relación con los niños y las niñas, y que rescate, como oportunamente anota Baratta, su mensaje de “ideafuerza” capaz de orientar un proceso más amplio de emancipación y justicia social ¹⁵. Igualmente urgente es eliminar los antagonismos entre lo público y lo privado:

Lo público no es ni puede ser un mero sinónimo de lo gubernamental. Lo público es y debe ser el resultado de una articulación, no desprovista de conflictos, entre gobierno y sociedad civil. Además en la era de los derechos, una política pública para la infancia no constituye ni un lujo, ni una concesión graciosa de los detentadores del poder político. Por el contrario, las políticas públicas para la infancia constituyen, tanto una necesidad impostergable cuanto un derecho inalienable de nuestros niños y adolescentes ¹⁶.

14. Edson Seda, 1999.

15. Baratta, 1995.

16. GarcíaMéndez, 1995:44.

SALTO CUALITATIVO

DE LA SITUACIÓN IRREGULAR	A LA PROTECCIÓN INTEGRAL
No se dirige a todos los niños, sino, a los “irregulares” (niños de la calle, trabajadores, prostituidos, etc.)	Se dirige a todos los niños y las niñas sin discriminación de clase.
Concibe la infancia como un conjunto de necesidades a ser satisfechas.	Concibe a los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos.
Patologiza situaciones y judicializa la pobreza. los infractores pobres se privan de la libertad.	Legisla para toda la infancia sin ningún tipo de discriminación. Propone un sistema especial de justicia con plenas garantías para los jóvenes y adolescentes.
Aplica enfoques asistencialistas.	Se opone a la noción de “protección” por compasión y reivindica la protección especial como derecho.
Propone soluciones coyunturales	Propone políticas públicas y sociales de largo alcance.
Es un enfoque discriminatorio.	Elimina el concepto de “menor” por considerarlo peyorativo y discriminatorio.



2. ¿En qué consiste el Proyecto de Atención Institucional?

Entendemos por Proyecto de Atención Institucional (PAI) el plan de acción de la institución en que se especifican los propósitos, los objetivos y las metas, así como las estrategias y los recursos previstos para afrontar el desarrollo del proceso de protección. El Proyecto de Atención Institucional requiere una reflexión y una toma de posición permanentes de toda la comunidad institucional con respecto a la misión y los objetivos institucionales y su intencionalidad pedagógica y formativa.

Es muy importante diferenciar entre el Proyecto de Atención Institucional, con lo que se alude al documento marco general de la oferta institucional, y el Proceso de Atención Institucional, que hace referencia específicamente a la sección donde se describen la estructura, el ordenamiento y la justificación del conjunto de acciones, actividades o proyectos que la institución desarrolla con los niños, las niñas, los jóvenes, la familia y la comunidad, ya sea directamente, ya por mediación ante otras instituciones, con el fin de garantizar integralmente los derechos de esos actores sociales.

El Proyecto de Atención Institucional es a la vez una propuesta conceptual, un marco ético y un derrotero para la acción. No es únicamente una estrategia para cumplir una política o emprender la tarea de solucionar ciertos problemas; es, sobre todo, una labor de búsqueda y construcción de sentido. Por eso damos tanta importancia a la perspectiva de derechos en cuanto eje articulador del proceso de atención en las instituciones de protección de la niñez.

3. Objetivos del Proyecto de Atención Institucional

Los objetivos son un aspecto central de todo proyecto, porque operacionalizan el plan de acción y le dan coherencia. Como decíamos antes, es indispensable que toda la comunidad institucional participe en su formulación, que los debata ampliamente y llegue a un consenso sobre su forma final. Del conocimiento que se tenga de los objetivos y del compromiso que se asuma con ellos dependerá en gran parte la posibilidad de logro e impacto.

Al formular los objetivos ha de tenerse siempre presente que todo proceso de atención debe posibilitar la protección integral desde la perspectiva de derechos, es decir, el desarrollo de conocimientos, actitudes, valores y habilidades. Es de particular importancia considerar

todas estas dimensiones para asegurar que las intencionalidades y los propósitos sean concordantes con las acciones y estrategias específicas.

Para afrontar el análisis y el planteamiento de esta etapa del proyecto desde la perspectiva de derechos se sugiere utilizar como marco de referencia la matriz “Análisis del proceso de atención desde la perspectiva de los derechos de la niñez”, por medio de la cual pueden establecerse objetivos generales y específicos que apunten a garantizar el acceso a todos los servicios y los satisfactores que hagan posible su cumplimiento. Pero además de los que se derivan de la perspectiva de derechos, muchos de los objetivos de formación planteados por la Ley General de Educación cobran vigencia en las instituciones de protección. Se recomienda tener especialmente en cuenta los siguientes:

1. Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes.
2. Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto de los derechos humanos.
3. Fomentar en la institución prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadanas, y estimular la autonomía y la responsabilidad.
4. Desarrollar una sana sexualidad que favorezca el conocimiento de sí mismo, la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, el afecto, el respeto mutuo y la preparación para una vida familiar armónica y responsable.
5. Crear y fomentar una conciencia de solidaridad, y promover el trabajo comunitario y la participación social.
6. Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional.
7. Formar una conciencia para el esfuerzo y el trabajo.
8. Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.
9. Desarrollar la creatividad, las habilidades y las destrezas propias de la edad, como también su capacidad y motivación para el aprendizaje.
10. Desarrollar la ubicación espaciotemporal y el ejercicio de la capacidad de análisis.
11. Desarrollar la capacidad de expresión, relación y comunicación.

12. Desarrollar la capacidad para establecer relaciones de reciprocidad y participación de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia.
13. Promover la participación en actividades para observar y explorar el medio natural, familiar y social.
14. Estimular el reconocimiento de la dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento.
15. Fomentar la vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo y de protección para mejorar la calidad de la vida de los niños en su medio.
16. Formar hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que inculquen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.

4. Contenidos del Proyecto de Atención Institucional

Los contenidos del documento que describa el Proyecto de Atención Institucional deben desarrollar pormenorizadamente la misión y los objetivos institucionales. El PAI es la carta de presentación de la institución; por lo tanto, de su claridad y coherencia dependen la imagen que ésta proyecta en la comunidad, su credibilidad ante otras instituciones públicas y privadas y, lo que es más significativo, la calidad e integralidad del servicio que ofrece y presta para garantizar los derechos de los niños, las niñas o los jóvenes a ella vinculados. Es primordial no perder de vista la perspectiva de corresponsabilidad familiaEstadosociedad planteada para la protección de la niñez en nuestra Constitución Política (Artículos 44 y 45). Este enfoque torna la protección de la niñez en un medio privilegiado para la concertación intersectorial e interinstitucional y permite diferenciar las responsabilidades específicas de los sectores e instituciones.

Los contenidos básicos del PAI deben girar en torno a los siguientes aspectos:

1. Los principios y fundamentos que orientan la acción de la institución.
2. Un análisis de la situación institucional que identifique los problemas y sus orígenes.
3. Los objetivos generales y específicos del PAI.
4. La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los niños y las niñas.
5. La organización y la estructura del proceso de atención y la definición de los criterios para la evaluación y el seguimiento.



6. Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia, la educación sexual, el uso del tiempo libre, el aprovechamiento y la conservación del ambiente y, en general, los valores humanos.
7. El reglamento o manual de convivencia y el reglamento de docentes y agentes educativos.
8. Los órganos, las funciones y la forma de integración del Gobierno Institucional.
9. Los procedimientos para relacionarse con otras organizaciones sociales (medios de comunicación masiva, agremiaciones, otras instituciones y aliados fundamentales: salud, educación, recreación y cultura), así como con la familia y la comunidad.
10. La evaluación de los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos disponibles y previstos para el futuro con el fin de realizar el proyecto.
11. Las estrategias para articular la institución con las expresiones culturales locales y regionales.
12. Los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión institucional.
13. Los programas educativos de carácter no formal e informal que se ofrezcan a los niños, las niñas, los adolescentes y sus familias.

En el capítulo II, numeral 6, estudiaremos la estructura del proceso de atención y en el capítulo IV veremos un esquema para elaborar el documento mediante un ordenamiento temático que ayuda presentarlo de una forma más coherente e integral.



II. PROCESO DE CONSTRUCCION DEL PROYECTO DE ATENCION INSTITUCIONAL

La construcción del proyecto obviamente no se limita a la etapa de fortalecimiento; en realidad, se extiende incluso más allá del tiempo cubierto por el proyecto de autoevaluación y fortalecimiento mismo. El conocimiento y la experiencia acumulados por las instituciones, y los avances logrados durante la etapa de autoevaluación forman parte también de este proceso constructivo. Los plazos que aquí se sugieren son sólo un artificio metodológico para poder compartir los lineamientos de una estrategia general con la cual encarar el trabajo. Cada institución deberá situarse en la secuencia de las sugerencias y recomendaciones conforme a los avances que haya hecho en la fase de autoevaluación. Es conveniente, no obstante, revisar los documentos a la luz de los nuevos criterios y retos que plantea la perspectiva de derechos que proponemos como marco de referencia para estructurar y desarrollar el proceso de atención.

A. Criterios y principios para la toma de decisiones

Es de la mayor importancia mantener permanentemente a la vista y abiertos al debate los principios y criterios que orientan las decisiones en el curso del proyecto. En lo que sigue exponemos algunos principios fundamentales que podrán guiar la elaboración de un proyecto de atención en instituciones de protección a la niñez:

- * La Convención como herramienta para construir y analizar los procesos de atención: Como ya dijimos, la Convención Internacional de los Derechos del Niño es también un proyecto político que exige señalar prioridades, metas y objetivos de las políticas públicas y, por eso mismo, permite definir los retos ineludibles de las políticas y los programas básicos en favor de la niñez. Es en este sentido que los derechos de la infancia constituyen deberes insoslayables para el conjunto de la sociedad, a la cual le demandan acciones concretas que mejoren las condiciones de vida de los niños. Sólo seremos consecuentes si dichas acciones son identificadas y desarrolladas.

- * La perspectiva de integralidad en los procesos de atención no implica que cada una de las instituciones deba atender por sí sola la totalidad de los componentes. Lo que se requiere, antes bien, es crear una red de servicios mediante el trabajo interinstitucional e intersectorial mancomunado y solidario. Dicho de otra manera, se trata de instaurar un modelo de corresponsabilidad que brinde a la infancia la mejor atención posible.

La matriz de “Atención integral en instituciones de protección desde la perspectiva de los derechos de la niñez” se presenta aquí como una herramienta de trabajo que puede ser aplicada, bien en sentido prospectivo, para activar la construcción de nuevos proyectos o programas institucionales, bien en sentido retrospectivo, para encauzar la autoevaluación institucional del proceso de atención. El supuesto fundamental de la matriz es que una institución debe incluir en su labor de atención, como mínimo, el conjunto de acciones necesarias para garantizar todos los derechos estipulados en la Convención, ya sea que las ofrezca directamente, ya que lo haga a través de convenios y redes de atención. Sólo mediante la perspectiva de derechos podrán superarse los enfoques coyunturales centrados en la “situación irregular”.

- * Una perspectiva sistémica: La diversidad y complejidad de los problemas de los niños, las niñas y los adolescentes sobrepasan las competencias y la oferta de servicios de una institución particular. Ninguna institución, independientemente de la calidad de su proyecto institucional, podrá responder adecuadamente al reto de cubrir en su totalidad los servicios necesarios para garantizar los derechos consagrados en la Constitución colombiana y los tratados internacionales. La Constitución Política colombiana establece la corresponsabilidad de la familia, el Estado y la sociedad en general en lo tocante a la protección de la infancia¹⁷. Para ser consecuentes con la perspectiva de derechos hace falta, pues, un esquema sistémico cuyos mínimos componentes sean esas tres instancias.
- * La familia, el Estado y la sociedad en su conjunto deben actuar solidariamente para cumplir su responsabilidad de proteger y promover integralmente a todos los niños y las niñas, sin distinciones de ninguna clase. Deben crearse las condiciones y facilitarse los mecanismos para que todas las instituciones involucradas en la prestación de servicios a la niñez vayan formando las redes necesarias para potenciar solidariamente, tanto su capacidad de brindar protección integral, como la calidad de la misma.

17. “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores” (Constitución Política de 1991, Artículo 44).

Si bien el cuidado y la protección de la infancia son primordialmente responsabilidad de los padres y la familia, en ausencia o disfuncionalidad de estos últimos corresponde al Estado y a la sociedad toda asegurar el bienestar de la niñez y el cumplimiento pleno de sus derechos.

- * Las instituciones cumplen una función temporal de sustitución del medio familiar, no lo reemplazan; por ende, es su deber integrar la familia y la comunidad al desarrollo de sus programas. La integración de los niños y las niñas a la familia y a la comunidad es un derecho de la niñez, un deber y un desafío constante para las instituciones.
- * Los niños y las niñas son seres sexuados, inmersos y actuantes en una cultura que determina roles, creencias y comportamientos diferenciados. Es imposible entender su desarrollo sin un análisis con perspectiva de género que saque a la luz las diferencias en la socialización. La atención institucional debe comprender el análisis y la planeación desde el punto de vista del género como medios esenciales para hacer realidad la igualdad de oportunidades de niños y niñas, y dar vigencia a la perspectiva de derechos. Pero esto no consiste simplemente en escribir “niños y niñas” en el texto de la programación, sino en identificar y poner en práctica mecanismos que garanticen realmente

el cumplimiento igualitario de los derechos de la niña y el niño, y la satisfacción de sus necesidades. Debe reconocerse, en otros términos, que acceder a los recursos, asumir responsabilidades y participar en la toma de decisiones, lo mismo que las relaciones entre el niño y la niña, el hombre y la mujer, son aspectos claves de la planificación, ejecución y evaluación de los programas ¹⁸.

- * En concordancia con la perspectiva de derechos, las instituciones públicas y privadas y las Organizaciones No Gubernamentales cuyas actividades tienen que ver con la protección y el cuidado de la infancia, han de erigirse en las principales defensoras y garantes de los derechos de la niñez. Su misión debe trascender el cuidado diario y penetrar definitivamente en el terreno de la protección integral. Para que esto sea posible debe darse prioridad a los siguientes principios:

18. “El proceso de evaluar las consecuencias, en la mujer y en el hombre, de todas las acciones planificadas, como las leyes, las políticas y los programas o proyectos, en todos los sectores y en todos los niveles. Es una estrategia para que los intereses y las experiencias tanto del hombre como de la mujer constituyan una dimensión integral del diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de las políticas y programas en las esferas política, económica y social, a fin de que la mujer y el hombre se beneficien por igual y que la injusticia no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros.” (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1997).

1. Las instituciones creadas para brindar cuidado y protección a la niñez en situación de riesgo o abandono asumen temporalmente la responsabilidad por tales niños y median ante el Estado y otras instituciones en busca de las mejores condiciones y garantías que propicien el pleno desenvolvimiento de los niños y las niñas como personas y ciudadanos en desarrollo.
2. Toda institución, independientemente de la orientación conceptual específica de sus actividades, es responsable de asegurar a todos los niños y las niñas el reconocimiento y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano.
3. Todo proceso de atención, además de obedecer a una perspectiva ética y conceptual que privilegie la salvaguarda de los derechos, debe adaptarse a las condiciones y necesidades de los grupos de población a los que va dirigido. Se trata de proteger a niños y niñas concretos, ubicados en un entorno familiar y comunitario específico que debe ser tenido en cuenta y afectado por los programas de atención institucional.
4. Los niños, las niñas y los adolescentes en situación de riesgo son personas en desarrollo, con los mismos derechos consagrados en la Constitución para los demás ciudadanos. Su condición de indefensión no es argumento ni justificación para socavar tales derechos ni para restringir con ningún pretexto sus potencialidades de desarrollo.
5. Los niños, las niñas y los adolescentes deben crecer y desarrollarse como protagonistas activos de su propio proyecto de vida y encontrar en las instituciones los espacios para desplegar su capacidad de participación e integración a su familia y a la sociedad.
6. Es urgente que las instituciones asuman definitivamente una perspectiva integral en sus proyectos de atención, superando las acciones remediales y compensatorias centradas en la satisfacción de necesidades y carencias provocadas por las condiciones particulares de los grupos definidos como objetivo (doctrina de la situación irregular). Sólo así podrán formularse propuestas concebidas con base en el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos y personas en desarrollo.

7. Las instituciones de protección, además de prestar un servicio directo a la niñez, deben encabezar la tarea de demandar y concretar las garantías y las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que favorezcan a los niños y las niñas colombianos, dando prelación a los más pobres y desprotegidos.
8. Las ONGs colombianas que ofrecen y prestan servicios de protección de la niñez y la adolescencia generan no solamente el mayor volumen de cupos disponibles, sino que también representan un núcleo activador para definir y consolidar los cambios conceptuales y operativos que requiere la aplicación de la perspectiva de derechos. El grado de claridad y apropiación que de esta perspectiva tengan dichas instituciones debilita o fortalece su aporte a la transformación de las políticas y los programas en beneficio de la infancia.
9. El papel de las ONGs que trabajan por la infancia debe entenderse en su doble carácter político y de gestión organizacional. Su fortalecimiento como organizaciones o instituciones es, por consiguiente, un requisito para acrecentar su incidencia social. Una institución con buena imagen y credibilidad en el contexto social y comunitario tiene mayores posibilidades de convocar y liderar un movimiento solidario en beneficio de todos los niños, las niñas y los adolescentes.
10. Es muy importante que todas las personas e instituciones que intervienen en el diseño e implementación de los programas adopten un enfoque ampliamente participativo y constructivo. Pero aunque juzgamos prioritaria esta opción metodológica, ello no excluye que pueda ser complementada con otras estrategias, dependiendo de la evolución de los programas y las sugerencias que surjan en su desarrollo. El concepto de participación es utilizado aquí en un sentido vasto y abierto; inicialmente, sin embargo, se concreta en los siguientes agentes:
 - a. Los directivos de la institución, su junta directiva y el personal técnico, operativo y de servicios. Todos ellos juegan un papel decisivo en la planeación, el seguimiento y la evaluación del proyecto institucional, y de su compromiso depende la factibilidad de llevar a cabo todas las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos.
 - b. Los niños, las niñas y los jóvenes vinculados a las instituciones. Desde la perspectiva de derechos, los niños, las niñas y los jóvenes deben participar activamente en las decisiones sobre los asuntos que los afectan (Artículo 12 de la Convención). Por eso el proyecto debe promover deliberadamente la apertura de espacios que faciliten su participación en las distintas etapas del proyecto, en

especial en la identificación y definición de las variables y los indicadores, el análisis del clima institucional y la evaluación del proceso y los resultados. El proyecto mismo debe concebirse como una experiencia formadora, toda vez que será imposible formar ciudadanos para una sociedad democrática mediante esquemas absolutamente autoritarios.

La participación es un principio director clave, es un derecho “facilitador”, es decir que su cumplimiento contribuye a asegurar el cumplimiento de todos los demás derechos. No es solamente un medio para llegar a un fin, ni tampoco simplemente un “proceso”: es un derecho civil y político básico para todos los niños y, por tanto, es también un fin en sí mismo... la participación debe ser respetada no sólo como meta, sino asimismo como una estrategia para alcanzar otras metas ¹⁹.

Peter Crowley

- c. Los padres de familia, tutores o acudientes, siempre que sea posible. Es importante no olvidar nunca que el fin último de todo programa de protección es la integración de los niños y las niñas a su familia (propia o sustituta) y a la comunidad.
- d. Idealmente deberá contarse con representantes de otros sectores e instancias involucradas en la oferta y prestación de servicios de protección a la niñez y la juventud. La oferta directa de servicios de las instituciones es apenas un elemento del sistema de protección; la vinculación y el compromiso de otros sectores e instituciones es un requisito para dar factibilidad al principio de garantía plena de los derechos. La construcción del proyecto debería convocar otras instancias locales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, representantes de los sectores de la salud y la educación, Defensoría del Pueblo, secretarías de educación y cultura, entre otros) para compartir la propuesta y concertar programas y acciones específicas.

La planeación y administración de proyectos es una poderosa herramienta para identificar, activar y evaluar las acciones y los procesos que deben realizarse a fin de lograr con buen nivel de calidad y eficiencia los objetivos previstos.

Todo proyecto, no importan su tamaño ni su tipo, sigue un patrón similar de desarrollo y obedece a un conjunto de previsiones y acciones que son mucho más que el mero agregado de las actividades, las personas y los recursos financieros. Se trata, en suma, de un sistema que establece y delimita objetivos, y define funciones y responsabilidades en función de los propósitos y las metas propuestos.

19. Peter Crowley. "Participación Infantil: para una definición del marco conceptual. La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención". Actas del Seminario sobre Participación. Bogotá 78 de diciembre de 1998. UNICEF.

B. Recomendaciones iniciales

- * Asuma esta tarea como una oportunidad para reflexionar y construir colectivamente el Proyecto de Atención Institucional que ofrecerá su institución, no tan sólo como el cumplimiento de una formalidad exigida por alguna autoridad.
- * Aunque existen recomendaciones metodológicas que ayudan a ordenar el diseño del PAI, el hecho de seguirlas no puede confundirse con la construcción misma del proyecto. Este es un proceso reflexivo que exige un alto grado de compromiso y participación de todos y cada uno de los estamentos de la comunidad institucional.
- * Adopte una perspectiva abierta y participativa que permita recoger y capitalizar los aportes de todos los estamentos: los niños y las niñas, las directivas, los educadores, los padres de familia, el personal administrativo y de servicios, etc. Todos ellos integran la comunidad institucional, de modo que el conocimiento y la actitud con la cual cada uno afronte la construcción del PAI determinarán sus logros.
- * Tenga siempre presente que toda institución educa y socializa, pero que no es el único escenario de educación y socialización. Los padres, la familia, la comunidad de vivienda y otras instituciones que ofrecen servicios son también contextos educativos y de socialización. No pretenda agotar en su institución el proceso de formación.
- * La construcción del PAI debe incluir, por lo menos, los siguientes aspectos:
 1. Una reflexión seria y rigurosa de toda la comunidad institucional sobre las metas del programa de protección. Como afirma Durán:

Detrás del objeto del proyecto debe existir un ejercicio hermenéutico de aproximación interpretativa a las prácticas educativas vigentes, que evidencie y sustente el por qué de ese objeto y permita, en consecuencia, caracterizar a una institución en el reconocimiento no sólo de lo que tiene sino de lo que no tiene y debe ser motivo de nuevas construcciones, búsquedas y experimentaciones ²⁰.

2. Plantear y establecer las prioridades de los objetivos del proyecto.
3. Tomar conciencia de la situación actual, los logros y las dificultades que deben ser superadas para alcanzar los objetivos. No olvidar que todo proyecto institucional debe prepararse para proveer exitosamente una protección integral de calidad que responda a las necesidades, los intereses y las características de los diversos grupos de niños, niñas y adolescentes que atiende.

20. Durán, 1984:21.

Si su institución adopta la perspectiva de derechos debe ser consecuente con la responsabilidad de garantizar el acceso a los satisfactores de derechos, ya sea directamente, ya por mediación ante otras instituciones o servicios.

4. Identificar los criterios de seguimiento y evaluación en función de los objetivos del proyecto. Sólo en la medida en que se identifiquen y apropien nuevos indicadores será posible consolidar una práctica coherente con el cambio conceptual.

C. Pasos para la construcción del proyecto

Desde un punto de vista metodológico, se recomienda elaborar un plan de trabajo por etapas, con objetivos definidos para cada una de ellas. Es necesario aclarar que su ordenamiento es meramente lógico y no corresponde necesariamente al que necesita cada institución. Se toma un punto de partida homogéneo, pero es probable que algunos de los pasos hayan sido superados, se estimen innecesarios o puedan ser ordenados de diferente manera.

1. Iniciación del proceso

Antes de iniciar la construcción del proyecto es necesario preparar las condiciones, esto es, abonar el terreno para que sean posibles la siembra y la cosecha. Establezca unas reglas de juego que permitan el máximo de participación de todos los estamentos. No olvide, sin embargo, que aun cuando la elaboración del proyecto debe ser altamente participativa, no todos tienen que intervenir en las distintas fases. Deje abiertos siempre la posibilidad y los canales para que cualquier miembro de la comunidad institucional formule sus críticas y sugerencias, pero diseñe una estrategia para canalizarlas y avanzar con eficiencia:

- * Es indispensable trazar una estrategia para mantener permanentemente informados a todos los miembros de la comunidad institucional acerca de los avances del proceso. Incluya en ella, por lo menos, una reunión general de arranque, una para informar sobre los avances y otra para presentar y debatir la propuesta. Complemente este mecanismo con informes periódicos a través de boletines o reuniones cuando sea necesario.
- * Elabore con el director o la directora de la institución un cronograma de trabajo que abarque la secuencia total de actividades (ver un modelo en los anexos). No deje por fuera algo que considere importante.

Todo proyecto tiene un carácter sistémico y, por lo tanto, las acciones sobre uno de sus componentes repercuten sobre los demás. Esto no significa que deba hacerse todo al mismo tiempo, pero gracias a la previsión podrá asumir las consecuencias de todo el proceso.

En una labor deliberativa de mediano plazo que involucra a tantas personas es muy riesgoso dejar a la memoria el registro de los acuerdos y puntos de debate. Se recomienda designar uno o dos relatores permanentes que consignen los avances en actas o protocolos. Estos protocolos son la base para redactar el documento institucional.

2. Caracterización general de la institución

Recordemos que el objetivo es construir un proyecto para una institución específica, con una historia particular y en un espacio y un tiempo definidos. Hacer explícitos los principales elementos que caracterizan la institución permite a todos sus miembros ubicarse en un contexto concreto, delimitado conceptual y geográficamente. Cada institución debe elegir los indicadores más apropiados para su caracterización y si bien ésta podrá ser tan exhaustiva como se crea conveniente, se sugiere que sirva para responder, por lo menos, los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es el nombre de la institución?
2. ¿Desde cuándo funciona?
3. ¿Quién fue o quiénes fueron sus fundadores?
4. ¿Dónde está situada?
5. ¿Cuáles son sus principios rectores?
6. ¿A quienes está dirigida?
7. ¿Cuál es su población objetivo?
8. ¿Cuál es su organigrama ?

Sugerencias metodológicas

- * Redacte un párrafo para responder cada pregunta.
- * Integre los diferentes párrafos.
- * Revise la coherencia y el estilo del texto resultante.
- * Pregúntese si el texto final responde adecuadamente todas las preguntas formuladas.
- * Distribuya la propuesta entre varios miembros de los diferentes niveles de la institución, incluyendo a representantes de los niños y los jóvenes. Recoja sus comentarios y sugerencias.
- * No dude en hacer los ajustes y las ampliaciones surgidos de la consulta.

3. Definición de la misión institucional

La misión expresa las intencionalidades y los propósitos de la institución, es su primera carta de presentación social y enuncia su sentido y su razón de ser. Definirla equivale, por consiguiente, a sintetizar los fines para los cuales fue creada la institución. Las preguntas claves que deberán responderse al formular la misión son:

- * ¿Para qué fue creada la institución? ¿Con qué propósito?
- * ¿A quienes está dirigida? ¿Cuál es su población objetivo?
- * ¿De qué tipo de problemática se ocupa prioritariamente?
- * ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la institución?
- * ¿Qué posición tiene la institución con respecto a la perspectiva de los derechos de la niñez?

Sugerencias metodológicas

La definición de la misión fue uno de los aspectos abordados en la etapa de autoevaluación y probablemente ya se encuentra en el informe final de dicha etapa. Si es así, revísela de nuevo y

agregue lo que estime pertinente desde la perspectiva de derechos. A continuación se hacen algunas sugerencias generales que pueden ayudarle en esta tarea:

- * Usualmente la misión institucional se halla consignada en los documentos de fundación o constitución. Revise esos documentos, analice con el director y los miembros de la junta directiva la historia de la institución y establezca la validez de la misión en el momento actual.
- * Sugiera que se conforme un pequeño grupo de trabajo para estudiar y revisar la misión. Si es necesario proponga ajustes o aclaraciones y sustente la conveniencia de introducir la perspectiva garantista de derechos.
- * Elabore con el grupo varias versiones. Póngalas a consideración de la dirección y, a través de ella, de la junta directiva (si es el caso).

4. Definición de principios rectores

A todo proyecto le es inherente una orientación, es decir, unos principios y unos fines que constituyen su razón de ser. A tal orientación, por su parte, subyace una determinada concepción del tipo de sociedad y de hombre y mujer que se quieren fomentar. La institución debe explicitar estos fundamentos filosóficos mediante una reflexión participativa que determine las necesidades que pretende subsanar y las prioridades que para ello se plantea. Aquí es importante recordar que la perspectiva de derechos demanda una posición garantista con respecto a los mismos. Tenga en cuenta que este punto es crucial en la caracterización del proyecto institucional. La definición de principios y fines, más que ningún otro aspecto, determina el perfil de la oferta de protección de cada institución.

En la fase de autoevaluación las instituciones realizaron un análisis y concertaron institucionalmente los postulados fundamentales que orientan la misión institucional (concepto de niño y niña, perfil del egresado, valores institucionales y valores que se desea promover en los niños, las niñas y los adolescentes vinculados a la institución). Ahora se trata de retomar ese análisis y esos postulados para complementar o adecuar lo que se juzgue pertinente a la luz de la perspectiva de derechos, género e integración familiar y comunitaria. Las siguientes son algunas preguntas cruciales que deben responderse en este aparte del proyecto institucional:

- * ¿Cómo se concibe en la institución el proceso educativo y de formación?
- * ¿Cuáles son los fines que se le asignan a la educación en la institución?
- * ¿Qué tipo de niño, niña o adolescente se quiere formar?
- * ¿Qué valores y actitudes se desea promover en los niños, las niñas o los jóvenes bajo protección?
- * ¿Qué valores subyacen al proyecto institucional?
- * ¿Cómo se entiende, se desea y se practica el proceso de protección?

Sugerencias metodológicas

- * Es importante propiciar la reflexión de todos los estamentos de la institución (directivo, técnico, operativo, los niños, las niñas y los padres de familia) en torno a los anteriores interrogantes. Quizá sea necesario organizar jornadas de trabajo para confrontar puntos de vista y establecer acuerdos básicos. Para ello es decisivo contar con el apoyo de los relatores.
- * La discusión de algunas lecturas podría estimular el debate y la participación del cuerpo directivo y de los equipos técnicos y operativos. En la bibliografía encontrará algunas sugerencias.
- * A partir de los protocolos de las relatorías puede redactarse un documento preliminar para promover la participación de todos los interesados en su revisión y complementación.

5. Definición de los objetivos del proceso de atención

Los objetivos son una forma de operacionalizar los propósitos y las intencionalidades del proceso de atención. De su correcta formulación depende en gran parte la factibilidad de lograrlos. Nuevamente, recordamos que el reto fundamental del proceso de atención es responder del modo más adecuado posible a una perspectiva garantista de derechos. Por esta razón, los objetivos prioritarios deben describir los logros que la institución aspira a alcanzar en lo tocante al acceso a los servicios y programas que garantizan el cumplimiento

de los objetivos derivados de la Convención. Es indispensable enunciar estos objetivos para cada una de las áreas de derechos: derecho a la vida y la supervivencia, al desarrollo y a la educación, a la protección y a la participación.

Por otra parte, es recomendable que al formular los objetivos se tengan presentes también los que estipula la Ley General de Educación. Se sugiere, pues, estudiarlos detenidamente, sin olvidar, desde luego, que la idea no es adoptarlos ciegamente, sino evaluar la coherencia que tienen con ellos las opciones institucionales y determinar las prioridades ligadas al perfil que desea dársele al PAI.

Sugerencias metodológicas

- * Se recomienda trabajar las matrices de análisis desde la perspectiva de derechos que aparecen en el anexo 3. El trabajo puede desarrollarse en equipos por áreas de derechos, pero después debe dársele una terminación común, complementándolo y socializándolo con todos los interesados. Recuerde que el proyecto institucional no se limita al desarrollo de actividades ni a la oferta de servicios prestados directamente por la institución. Como dijimos, la protección integral desborda la capacidad de una institución aislada, así que deben preverse todas las acciones necesarias para garantizar plenamente los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño.
- * Es muy importante debatir ampliamente la concordancia existente entre los principios y las intencionalidades, por una parte, y la enunciación de los objetivos, por la otra.
- * Una vez se haya logrado el mayor consenso posible en torno a la conformación de la matriz, debe examinarse cuidadosamente su coherencia con la perspectiva de derechos. No es menester que exista correspondencia total con cada artículo; lo esencial es que los objetivos del PAI recojan el espíritu de la Convención y que no haya contradicciones.
- * Haga los ajustes necesarios, divulgue y someta la propuesta a la consideración de toda la comunidad institucional. Esto puede hacerse nuevamente en pequeños grupos con participación de los niños, las niñas y los adolescentes. Asegúrese de que el análisis se concentre en aspectos específicos que permitan llegar a conclusiones. Se sugiere trabajar alrededor de los siguientes interrogantes:

1. ¿Los objetivos generales responden a la misión y los propósitos de la institución?
2. ¿Los objetivos responden a la perspectiva de los derechos de la niñez y la protección integral, esto es, todos los derechos para todos los niños y niñas?
3. ¿Los objetivos responden a la perspectiva de género y apuntan a la integración familiar y social de los niños y las niñas?
4. ¿Los objetivos son compatibles con los propósitos e intencionalidades del PAI?
5. ¿Los objetivos son coherentes entre sí?
6. ¿Es factible alcanzar los objetivos en el corto, mediano o largo plazo?
7. ¿Los objetivos pueden ser monitoreados y evaluados?
8. ¿Todos los miembros de la comunidad institucional están comprometidos con los objetivos planteados?

6. Estructura del proceso de atención

La estructura del proceso de atención tiene que ver con la forma como se organizan y desarrollan las acciones y los servicios que la institución ofrece a los niños, las niñas o los adolescentes bajo su protección. La definición de la estructura implica una cuidadosa planeación institucional enderezada a cumplir la misión, los objetivos y las metas. A tal efecto deben considerarse objetivamente las características, condiciones y necesidades de la población objetivo para diseñar las acciones y los programas específicos que ella demanda, pero sin olvidar que su cometido central es responder a la perspectiva de derechos.

Para definir adecuadamente la estructura del proceso de atención es preciso considerar simultáneamente las siguientes dimensiones:

- * Las diferentes áreas de derechos de la niñez.
- * Los objetivos específicos de cada área de derechos.
- * Las acciones requeridas para satisfacerlos.
- * Las variables y los indicadores previstos para la evaluación y el seguimiento.
- * La dimensión temporal, o sea, las etapas del proceso de atención.

Son muchas las formas de describir y presentar la estructura del proceso de atención, desde la descripción narrativa extensa que pormenoriza cada dimensión o componente hasta el empleo de cuadros o matrices analíticas. Es muy difícil señalar a priori cuál de estos procedimientos resulta más indicado para lograr una descripción clara y objetiva del proceso de atención; no obstante, basándonos en la experiencia adquirida durante el acompañamiento del trabajo de numerosas instituciones, nos permitimos recomendar la estrategia de matrices analíticas, ya que proporciona una mirada más integral y obliga a mantener permanentemente la coherencia en el análisis de las interacciones entre los diferentes componentes o dimensiones.

Las matrices pueden elaborarse de diversas maneras, dependiendo del eje en el que se ubique cada dimensión y del nivel de desagregación con que se presente. A continuación se muestran algunos ejemplos de matrices, no sin antes aclarar que para diligenciarlas deberán modificarse, obviamente, el tamaño y la orientación de la hoja (generalmente la hoja tamaño carta - apaisada es suficiente cuando se usa una letra pequeña):

fases de la atención del proceso						
Áreas de derecho	Ingreso o acogida		Formación o desarrollo.		Preparación para el egreso.	
	Acciones	Indicadores	Acciones	Indicadores	Acciones	Indicadores
A la vida y la supervivencia. Objetivos:	1. 2. 3.		1. 2. 3.		1. 2. 3.	
Al desarrollo. Objetivos:	1. 2. 3.		1. 2. 3.		1. 2. 3.	
A la Participación. Objetivos:	1. 2. 3.		1. 2. 3.		1. 2. 3.	
A la protección. Objetivos:	1. 2. 3.		1. 2. 3.		1. 2. 3.	



Como se puede observar, en este caso se ha diseñado una matriz con tres ejes de entrada: áreas o componentes y sus objetivos (en el eje vertical), etapas del proceso de atención y acciones e indicadores de seguimiento (en el eje horizontal). Los componentes se han categorizado en función de su referencia a las áreas de derechos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, lo cual facilita una visión integral y rompe con la tradicional división en campos profesionales que dificulta al equipo técnico situarse en la perspectiva de los intereses y las necesidades de los niños y las niñas.

Esta estructura brinda también una visión del proceso de atención a través de sus diferentes etapas y obliga a especificar las acciones o los servicios ofrecidos en cada una, así como a operacionalizar los indicadores de seguimiento y evaluación. Recordemos una vez más que la hora de especificar las acciones o los servicios es primordial tener en cuenta que no se requiere que la institución los preste directamente. El proceso de atención debe abordarse con un enfoque de corresponsabilidad solidaria entre la familia, la institución y otros sectores u organizaciones privados o gubernamentales. Lo esencial es que la institución que tiene al niño bajo su protección intervenga en la mediación ante los otros sectores para garantizar la cobertura y el acceso a los satisfactores de sus derechos fundamentales. Muchas instituciones, por ejemplo, no cuentan con servicio médico ni posibilidades de control y atención de la salud, pero pueden garantizar este servicio valiéndose del programa de atención básica del Ministerio de Salud y exigiendo la inscripción en el SISBEN.

b. Ejemplo 2: Combinación de matrices y descripción narrativa

La matriz del ejemplo uno permite presentar la estructura del proceso de atención de una manera bastante comprensiva, pero puede resultar difícil de diligenciar cuando se trata de proyectos complejos, dirigidos a grupos poblacionales diversos y con distintos objetivos para los mismos, o cuando se quiere hacer una descripción detallada de las acciones y los componentes. En estos casos puede ser más indicada una presentación que combine el uso de matrices analíticas y la descripción narrativa. Cuando se prefiere esta opción se recomienda incluir los siguientes aspectos:

En la descripción narrativa:

* Elabore un párrafo en el cual se explique cuáles son los criterios o principios de

organización del proceso de atención.

- * Identifique y delimite las áreas o los componentes y redacte un párrafo descriptivo para cada área. No olvide incluir las áreas de derechos.
- * Plantee los objetivos específicos de cada área o componente.
- * Describa la estructura de las matrices que va a utilizar.

En la matriz analítica:

- * Elabore la matriz de acuerdo con el número de variables a describir.
- * Identifique claramente los ejes de la matriz: áreas, etapas, acciones e indicadores.
- * Presente sintéticamente en la celda correspondiente las acciones y los indicadores de seguimiento.

Veamos ahora un ejemplo de la utilización de este tipo de estrategia.

c. Desarrollo del ejemplo 2

El ejemplo que presentamos a continuación se ha desarrollado con un criterio estrictamente pedagógico, a fin de ilustrar el procedimiento sugerido como segunda alternativa. Intencionalmente lo hemos dejado inconcluso, seleccionando solamente algunos apartes y acciones. Cada institución deberá realizar el ejercicio en su totalidad, de tal forma que contemple las características de la población, las condiciones institucionales y el entorno local específico.

ESTRUCTURA DEL PROCESO DE ATENCION

La institución²¹ adopta como marco ético y conceptual la perspectiva de los derechos de la niñez, de modo que organiza su proceso de atención por áreas o componentes orientados a garantizar, directamente o por mediación ante otras instituciones, el reconocimiento de las necesidades y los satisfactores fundamentales para el pleno ejercicio de los derechos de las niñas. De conformidad también con esta perspectiva, el proceso de atención se operacionaliza mediante objetivos y acciones específicos, categorizados de la siguiente manera:

21. El ejemplo ha sido tomado de una de las instituciones que pasaron por el proceso de fortalecimiento. Se ha omitido su nombre hasta tanto no se obtenga la autorización formal de la institución.

Area: Vida y supervivencia

- * Posibilitar la inscripción en los servicios de salud para garantizar a todas las niñas acceso al control y la atención periódica del estado general de salud, incluyendo servicio odontológico y de optometría.
- * Desarrollar programas institucionales de educación, prevención y autocuidado de la salud.
- * Suministrar las medicinas, los exámenes y los implementos requeridos en el tratamiento.
- * Desarrollar programas institucionales de educación alimenticia y nutricional con las niñas, los padres y el personal de la institución.
- * Hacer la valoración y el seguimiento permanentes del estado nutricional (control trimestral peso talla).
- * Ofrecer una alimentación balanceada y adecuada a las necesidades de las niñas (cubrimiento del 100% de las recomendaciones para su edad y sexo).
- * Promover la ejecución de programas de saneamiento y control de factores de riesgo epidemiológico y riesgo de accidentes, con apoyo del sector salud.
- * Ofrecer las mejores condiciones locativas posibles, de acuerdo con los recursos institucionales.
- * Propiciar en todo momento relaciones interpersonales fundamentadas en el respeto y el reconocimiento de las diferencias individuales.
- * Proveer a todas las niñas los implementos básicos de vestuario, lencería y aseo.

Area: Desarrollo.

- * Fomentar en las niñas y facilitarles el desarrollo de la autonomía en sus diferentes dimensiones (intelectual, moral y social)
- * Estimular la reflexión personal, el análisis y la construcción y apropiación de valores.
- * Garantizar a todas las niñas el ingreso y la matrícula a la educación formal y suministrarles los útiles escolares básicos.
- * Ofrecer programas de nivelación y acompañamiento escolar que promuevan el ejercicio de la investigación y la experimentación.
- * Ofrecer en la institución un servicio básico de biblioteca y desarrollar programas de fomento de la lectura.

- * Desarrollar constantemente programas y actividades de recreación y deporte, dentro y fuera de la institución.
- * Llevar a cabo programas de formación y expresión artística y cultural.
- * Reconocer y fomentar el juego como estrategia de desarrollo y aprendizaje. Promover el rescate de juegos tradicionales y de la tradición oral.
- * Ofrecer o facilitar la vinculación a programas complementarios de formación para el trabajo de acuerdo con los intereses y las habilidades de las niñas.
- * Evaluar permanentemente la integralidad de los procesos de formación y educación desarrollados o promovidos por la institución.
- * Planear y desarrollar conjuntamente con las niñas proyectos institucionales en las áreas de educación para la sexualidad, ecología y medio ambiente.
- * Fomentar el contacto y la integración de las niñas a su familia.

Area: Protección

- * Realizar acciones encaminadas a garantizar el pleno conocimiento y ejercicio de los derechos de la niñez.
- * Garantizar la igualdad de oportunidades a todas las niñas, evitando todo tipo de discriminación.
- * Consultar y respetar el punto de vista de la niña en todo aquello que le compete.
- * Promover y facilitar el desarrollo de habilidades para prevenir y afrontar situaciones de riesgo.
- * Orientar y promover la obtención de los documentos de identidad.
- * Promover y facilitar el respeto a la privacidad y a la individualidad.
- * Brindar apoyo y consejería psicosocial para facilitar la superación de problemas individuales, familiares y comunitarios.
- * Facilitar y acompañar a la niña en el proceso de reconocimiento, interpretación y reconstrucción de su propia historia.

Area: Participación

- * Concientizar y estimular a la niña para que conozca y ejerza sus derechos y deberes como mujer y ciudadana.
- * Tener en cuenta y respetar el punto de vista de la niña en todas las decisiones que la afecten.
- * Promover y adoptar institucionalmente modelos participativos para la toma de decisiones.
- * Dar amplia participación en la elaboración y puesta en práctica de los manuales de convivencia, planeación y seguimiento de actividades.
- * Abrir espacios y crear estrategias que favorezcan la comunicación y la expresión de puntos de vista.
- * Fomentar y facilitar el acceso a los medios de comunicación que permitan a la niña estar bien informada sobre los acontecimientos de la vida local, nacional e internacional.
- * Promover actividades que estimulen la cooperación, la solidaridad y el respeto a las diferencias de opinión y las diferencias individuales en general.
- * Crear espacios que permitan vincular a la familia y convertirla en un agente activo en la formación de la niña.

DESCRIPCION DEL PROCESO DE ATENCION

Con el fin de dar cumplimiento a la misión y los objetivos institucionales, el proceso de atención se estructura siguiendo dos criterios fundamentales:

1. Fases del proceso

Estas fases constituyen momentos definidos primordialmente a partir de las vivencias de la niña en el contexto institucional. Es ella quien da lugar a los criterios para su permanencia y promoción en estas fases. No existen, por lo tanto, un tiempo ni unos requisitos estandarizados; la evaluación, antes bien, es individualizada y las decisiones se toman dialogando con la niña.

Las fases del proceso mantienen una relación de continuidad desde el momento en que la niña ingresa en la institución. Se identifican tres fases: recepción, permanencia y preparación para el egreso.

La fase de recepción se inicia con la llegada de la niña a la institución, sea por remisión del ICBF, sea por solicitud directa de la niña o su familia. El objetivo primordial de esta fase es generar en las niñas el reconocimiento del programa y la motivación hacia el mismo, reconocer su problemática y aceptar la posibilidad de permanencia.

La fase de permanencia se inicia con la aceptación de las niñas de asumir un compromiso recíproco con la institución y dar continuidad a un proceso de construcción y transformación personal. El objetivo de esta fase es fortalecer las oportunidades de formación, educación y desarrollo de las potencialidades, de acuerdo con los intereses y las necesidades de las niñas, preparándolas para asumir autónomamente un proyecto de vida.

Por último viene la fase de preparación para el egreso. Aunque dicha preparación comienza desde el mismo momento de la vinculación de la niña a la institución, esta fase se propone de manera intencional desarrollar en ella la toma de conciencia sobre la necesidad de alcanzar la autonomía para planear y emprender el proyecto de vida personal en el contexto familiar y comunitario.

2. Areas de derechos

El segundo criterio para estructurar el proceso de atención obedece a la intención de garantizar que el proyecto institucional cumpla adecuadamente el reto de satisfacer las necesidades inherentes a cada una de las categorías de derechos: a la vida y la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación.

EJEMPLO: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE ATENCIÓN.

FASE DE RECEPCIÓN

Supervivencia	Desarrollo	Protección	Participación
<p>Entrevista de bienvenida (antecedentes importantes del estado de salud)</p> <p>Reconocimiento del espacio e integración a la vida institucional .</p> <p>Ubicación del espacio personal y entrega de dotación básica de acuerdo con necesidades.</p> <p>Revisión de recomendaciones en salud, valoración y atención médica, odontológica y nutricional.</p> <p>Incorporación a los programas alimentarios y nutricionales.</p> <p>Incorporación a programas de formación de hábitos de higiene y alimentación, y prevención en salud.</p>	<p>Entrevistas iniciales por áreas para recuperar la historia de la vida personal y familiar de la niña.</p> <p>Incorporación a los programas de diagnóstico y nivelación escolar.</p> <p>Acercamiento a las familias en visita domiciliaria o mediante contacto telefónico.</p> <p>Vinculación de la familia en consenso con el ICBF</p> <p>Vinculación de la niña a actividades deportivas, recreativas y culturales.</p> <p>Vinculación a actividades de desarrollo de habilidades manuales.</p> <p>Formación espiritual y para la trascendencia, construcción de valores.</p>	<p>Revisión y solicitud de documentos a la familia o acudiente.</p> <p>Tramitar documentos con el ICBF.</p> <p>Introducción al conocimiento de los derechos de la niñez y sus deberes correlativos.</p> <p>Establecimiento de medidas de protección de acuerdo con factores de riesgo de la niña.</p>	<p>Entrevista de bienvenida y reunión de acogida con sus compañeras.</p> <p>Reconocimiento progresivo de las normas de convivencia en la institución.</p> <p>Reuniones de evaluación participativa del proceso de interacción grupal, las dificultades individuales y los acuerdos.</p>



FASE DE PERMANENCIA

Supervivencia	Desarrollo	Protección	Participación.
<p>Control médico, odontológico, oftalmológico y nutricional periódico.</p> <p>Continuación de programas de formación de hábitos de higiene y alimentación y prevención en salud.</p> <p>Participación en los programas alimentarios y nutricionales de acuerdo con los requerimientos (100% de las recomendaciones)</p> <p>Participación en programas de saneamiento y prevención de enfermedades, accidentes y otros factores de riesgo.</p> <p>Vinculación de la familia a talleres educativos sobre salud y nutrición.</p>	<p>Ubicación de la niña en su grupo de pares.</p> <p>Identificación del nivel escolar de las niñas.</p> <p>Vinculación y matrícula en institución escolar, provisión de uniformes y útiles.</p> <p>Participación en programa de refuerzo y acompañamiento escolar.</p> <p>Formación para la autonomía y el fortalecimiento del autoconcepto.</p> <p>Continuación de programas de formación en valores, espiritualidad, recreación, deporte, y actividades artísticas y culturales.</p> <p>Exploración de habilidades y desarrollo de destrezas según intereses.</p>	<p>Apoyo y asesoría familiar para superar problemáticas y disminuir factores de riesgo.</p> <p>Vinculación progresiva de la niña al medio familiar y comunitario, de acuerdo con las orientaciones del ICBF.</p> <p>Formación en derechos de la niñez.</p> <p>Formación en derechos y deberes ciudadanos.</p> <p>Participación en programas de educación y formación para la sexualidad en perspectiva de género.</p> <p>Vinculación de la familia a talleres formativos para mejorar los procesos intrafamiliares.</p>	<p>Participación activa en la construcción y puesta en práctica del manual de convivencia planeación y desarrollo de actividades.</p> <p>Promover el conocimiento y la utilización adecuada de los recursos y los servicios a la comunidad.</p> <p>Participación en programas de formación para la democracia y la vida ciudadana.</p> <p>Evaluación permanente y participativa de los procesos individuales y la vida institucional.</p> <p>Formación de la niña y la familia como agentes activos para la transformación de su vida familiar y comunitaria.</p>

Fase de preparación para el egreso.

Supervivencia	Desarrollo	Protección	Participación.
<p>Continuación de programas de formación de hábitos de higiene y alimentación, y prevención en salud.</p> <p>Asesoría para la vinculación a los servicios de salud comunitaria y la utilización de los mismos.</p>	<p>Vinculación de la niña a programas de formación y capacitación para el trabajo de acuerdo con intereses vocacionales.</p> <p>Asesoría y apoyo para la vinculación a servicios educativos y de formación permanente.</p> <p>Educación para el ahorro y la planeación de gastos.</p> <p>Apoyo y orientación para la construcción de un proyecto de vida de mediano plazo.</p> <p>Educación para la sexualidad y la vida en familia.</p>	<p>Análisis de las posibilidades de reinserción, al medio familiar u otras alternativas de vida.</p> <p>Asesoría a la familia para asumir responsable y adecuadamente el reintegro de la niña.</p> <p>Desarrollo de los conocimientos y las habilidades requeridos para la vinculación de la seguridad social.</p> <p>Apoyo y asesoría para el trámite de certificados y documentos para la vinculación laboral.</p>	<p>Preparación y análisis para asumir autónomamente un proyecto de vida como mujer y ciudadana.</p> <p>Orientación para el reconocimiento y uso de los servicios y de la comunidad.</p>

7. Seguimiento y evaluación

La evaluación es un proceso que procura determinar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de actividades a la luz de objetivos específicos. Constituye una herramienta administrativa de aprendizaje y un proceso organizativo orientado a la acción para mejorar, tanto las actividades en marcha, como la planificación, programación y toma de decisiones futuras.

UNICEF ²²

La evaluación de proceso e impacto es un componente fundamental de la planeación de programas sociales. El seguimiento y la evaluación son absolutamente necesarios, no sólo para establecer si los objetivos propuestos están siendo logrados, sino también para obtener información que permita modificar o reorientar a tiempo los programas. La evaluación de impacto o resultados tiene por objeto estimar de la manera más confiable posible la magnitud del efecto de los programas y proyectos sobre los indicadores relativos al logro de los objetivos fundamentales. Su principal cometido es dar respuesta a las preguntas: ¿qué se está logrando?, ¿qué se ha logrado?, ¿qué factores favorecen o limitan el logro de los objetivos?

En términos generales, la evaluación de resultados apunta a determinar de modo sistemático y objetivo la pertinencia, la eficacia y los efectos de las actividades desarrolladas para alcanzar los objetivos o, en otras palabras, a examinar si la institución, a través de sus distintas acciones o programas, ha provocado cambios significativos en indicadores relativos a los problemas que intenta resolver. En este sentido, la evaluación no es otra cosa que un proceso por medio del cual se encuentra significado a los efectos sociales y/o económicos de la acción institucional ²³.

Una buena evaluación debe conducir a plantear sugerencias y recomendaciones para mejorar los procesos de atención y optimizar las condiciones de ejecución y gestión de los programas y proyectos en relación con sus objetivos. Se asume que la evaluación no puede ceñirse simplemente a verificar el logro de objetivos puntuales, sino que le corresponde también emitir un juicio acerca de la pertinencia y coherencia de los programas y su contribución real al planteamiento y desarrollo de alternativas de solución.

22. Definición tomada de: UNICEF. Guía para monitoreo y evaluación. New York, 1992.

23. Branch, K. et al. Guide to social assessment: A framework for assessing social change. Westview Press Boulder. Co., 1984. pp. 193s.

El seguimiento y la evaluación del Proyecto de Atención Institucional no pueden ser (como la mayoría de las veces se piensa) un saber o una actividad especializadas que requieren siempre “expertos” externos. Por el contrario, debe ser un proceso permanente, del cual se hayan apropiado conscientemente todos los estamentos de la institución. Pero además de continua la evaluación debe ser integral y cualitativa, lo cual significa que para poderla realizar adecuadamente es indispensable establecer desde un principio las variables y los indicadores correspondientes, y efectuar una medición y un registro iniciales que sirvan de criterio comparativo.

Los fines más importantes de la evaluación en el contexto de un proceso de atención y protección de la niñez tienen que ver con:

- * Determinar el nivel de logro de los objetivos definidos en el PAI.
- * Estimular el afianzamiento de valores y actitudes, tanto en los niños y las niñas como en todo el personal de la institución. Cuando todos los miembros de la comunidad institucional toman parte en el seguimiento y la evaluación, dicha participación se convierte en una pedagogía que favorece el desarrollo personal.
- * Identificar características personales, intereses, ritmos de desarrollo y estilos de aprendizaje de los niños y las niñas vinculados a la institución, con el fin de reorientar y potenciar las oportunidades para su pleno y armónico desarrollo como personas y ciudadanos.
- * Contribuir a identificar las limitaciones o dificultades para consolidar los logros del PAI.
- * Ofrecer a los niños y las niñas oportunidades para aprender del acierto y del error y, en general, de la experiencia.
- * Proporcionar al agente educativo información para guiar y consolidar las prácticas pedagógicas.

Estas finalidades evaluativas de carácter general tienen un amplio margen de aplicación en todas las instituciones de atención y protección de la niñez y la adolescencia. Los procedimientos y las estrategias que se adopten para el seguimiento y la evaluación deben asumirse como una forma de operacionalizar, difundir y consolidar el Proyecto de Atención Institucional. Desde esta perspectiva, la evaluación no es importante per se, sino que deriva del proyecto mismo su significación como actividad fundamental, es una estrategia que constituye y mediatiza la práctica pedagógica, y tiene sentido en la medida en que sus resultados se asumen como insumos para la planificación y la toma de decisiones.

En el momento de abordar el análisis y la toma de decisiones acerca de la evaluación es necesario distinguir dos aspectos: la evaluación del logro y el rendimiento de los niños, y la evaluación del impacto del proceso de atención sobre la dinámica institucional y los indicadores de logro general.

a. Selección y definición de variables e indicadores

Uno de los aspectos cruciales de todo trabajo de evaluación y seguimiento es seleccionar y definir las variables y los indicadores. Del acierto en ello dependerá en gran parte el éxito de la evaluación. Por variable se entiende una determinada propiedad, un aspecto o un componente de una situación, persona o población, con base en la cual es posible caracterizar todas y cada una de las unidades que conforman esa situación, persona o población. Las variables y sus categorías permiten construir instrumentos de medición, los cuales se utilizan para observar y registrar cierto aspecto, situación o característica.

Es muy importante que las categorías de las variables sean establecidas de tal manera que toda variación que pueda presentarse en la realidad quede cubierta por una de ellas. Es decir, todas las variaciones de la situación, persona o población deben poderse ubicar en alguna de las categorías. Otro criterio importante consiste en que las categorías deben ser construidas de tal modo que sean mutuamente excluyentes para que cada miembro de la población o situación estudiada sólo pueda ser ubicado en una de ellas.

La selección y definición de los indicadores no puede ser simplemente un ejercicio que se realiza a partir de la operacionalización de principios de una teoría particular del desarrollo o el aprendizaje. El proceso de evaluación también y principalmente debería reflejar las expectativas y metas del proyecto, sus retos y utopías. Idealmente, deben seleccionarse y definirse indicadores para cada una de las variables de proceso y resultado que han sido especificadas. Los indicadores deben reunir unos requisitos básicos para cumplir adecuadamente su función de informar sobre los logros alcanzados y las dificultades que deben superarse. Los requisitos más importantes de un indicador son los siguientes:

- * Verificabilidad: Ser susceptible de observación y registro, de modo que sea posible identificar los cambios a través del tiempo.
- * Factibilidad: Hace referencia al grado en que es posible obtener, registrar y analizar la información. La factibilidad depende en muchos casos de los recursos humanos,

económicos y técnicos disponibles en la institución, pues hay muchos indicadores que, aun siendo ideales desde el punto de vista de su validez y verificabilidad, deben ser rechazados por ser imprácticos desde el punto de vista de la factibilidad de su observación.

- * Validez: Un buen indicador debe informar sobre el proceso o fenómeno que realmente se quiere medir. En otras palabras, debe ser capaz de detectar los cambios que indican que el proceso o fenómeno está ocurriendo o ya ocurrió.
- * Confiabilidad: La confiabilidad se refiere a la capacidad del indicador para arrojar los mismos resultados cada vez que sea utilizado, siempre y cuando se mantengan invariables las condiciones de observación o no se prevean efectos de la maduración o evolución natural del fenómeno en el muy corto plazo.

A continuación se ofrece un ejemplo sobre la identificación de las variables y los indicadores. Se presenta solamente un esquema operativo de carácter general para orientar la discusión y poder sistematizar el aporte de todas las instituciones participantes. Las categorías propuestas

responden a la necesidad de construir posteriormente referentes que permitan describir y caracterizar los procesos de atención institucional en términos de sus fortalezas y debilidades con respecto a diferentes aspectos o procesos. Las categorías obedecen a criterios puramente descriptivos, no son exhaustivas y, por el contrario, mantienen estrechas interacciones. El ejercicio a desarrollar consiste precisamente en completar las variables y su categorización antes de proceder a definir operacionalmente los indicadores y los modelos de análisis. No debe olvidarse que, desde el punto de vista investigativo, los objetivos y propósitos evaluativos son el criterio fundamental para considerar una determinada variable como mediadora, independiente o dependiente. Por esta razón la categorización propuesta debe tomarse a título de ejemplo.

i. Variables de caracterización

Como su nombre lo indica, pertenecen a esta categoría las variables fundamentales para caracterizar la institución de que se trate. Estas variables tienen solamente un propósito descriptivo y de identificación, así que por lo general no se las considera en el ejercicio de valorizar cuantitativa o cualitativamente el proceso de atención. Para operacionalizarlas es suficiente, por consiguiente, el nivel de escala nominal. Algunas variables de caracterización son:

Variables de caracterización

Código de la institución
Nombre de la institución
Ubicación de la institución
Representante legal
Fecha de fundación
Licencia de funcionamiento
Personería jurídica
Licencia sanitaria
Número de cupos ofertados
Cupos disponibles
Rango de edad de la población objetivo
Tipo de servicio
Carácter de la institución

ii. Variables e indicadores de proceso

Este conjunto de variables hace referencia a las acciones o los procedimientos mediante los cuales se ofrece directamente o se media en la oferta de los servicios que constituyen el proceso básico de atención. Desde el punto de vista investigativo, la mayoría de estas variables son independientes o mediadoras de los efectos o el impacto (variables dependientes).

Variables de proceso

- Condición y adecuación general de las instalaciones (talleres, aulas, espacios recreativos, etc.)
- Etapas o fases del proceso de atención
- Areas del proceso de atención
- Integralidad del proceso de atención (dimensiones de derechos)
- Coherencia del proceso de atención
- Mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación (pertinencia, calidad, oportunidad)
- Acciones dirigidas al niño, la familia y la comunidad

- Apertura a la participación dentro de la institución
- Definición y cumplimiento de minutas alimentarias
- Plan de actividades (diario, semanal, mensual)
- Manual de convivencia
- Vinculación a redes de servicios de salud, educación, recreación cultura
- Convenios interinstitucionales
- Procesos de formación y capacitación de los agentes educativos
- Clima de relaciones e interacción intrainstitucional
- Recursos humanos disponibles
- Recursos financieros

iii. Variables e indicadores de resultados

Estas variables son el punto de referencia para evaluar los efectos del proceso de atención sobre el logro de sus objetivos básicos. Podrían incluirse además indicadores relacionados con el impacto social de mediano o largo plazo. Por ejemplo, el impacto económico de la reducción de las tasas de repitencia, la reducción en los índices de delincuencia juvenil o de consumo de sustancias psicoactivas asociada a programas específicos.

Variables de resultado

Derecho a la vida

- Estado nutricional (corte transversal evolución longitudinal)
- Estado nutricional al finalizar el primer año de operación del sistema, comparado con la evaluación inicial
- Seguimiento del estado general de salud
- Cobertura de la inscripción en servicios de salud (carné SISBEN)
- Desarrollo de programas de educación y prevención
- Control de riesgo de accidentes Saneamiento ambiental
- Educación alimentaria Condiciones alimentarias en la institución
- Carné de vacunación al día

Derecho al desarrollo

- Seguimiento del desarrollo general
- Rendimiento y aprovechamiento escolar
- Clima y ambiente general de la institución
- Planeación con perspectiva de género
- Valoración y autovaloración de logro (personal – familiar institucional)
- Grado de cobertura de la inscripción en servicios educativos
- Preparación para el egreso
- Reintegros a la familia en los últimos dos años – Reincidencia

Derecho a la protección

- Registro civil e identidad de los niños(as) usuarios
- Educación y formación en derechos
- Igualdad de oportunidades para niños y niñas
- Formación para afrontar situaciones de riesgo
- Vinculación y educación a la familia
- Respeto de la privacidad
- Defensa de derechos
- Integración a la familia y la comunidad
- Apoyo psicológico y terapéutico cuando se requiere
- Prevención y atención del maltrato
- Formación del personal en perspectiva de derechos y de género
- Se asume perspectiva garantista de derechos

Derecho a la participación

Grado de participación de los niños y niñas

- Vinculación y participación de la familia
- Vinculación y participación de la comunidad

- Programas de formación para la participación y la democracia
- Respeto al punto de vista del niño
- Participación en el Gobierno Institucional
- Acceso a la información
- Programas de formación para el liderazgo y la participación
- Auto percepción de oportunidades para la participación por parte de los niños y los miembros de la comunidad institucional.

Generalmente se identifican dos tipos o estrategias de evaluación de impacto:

- * La evaluación cualitativa, que se aplica a aquellas áreas o variables no susceptibles de ser cuantificadas. Este tipo de evaluación complementa y clarifica los datos cuantitativos y permite contextualizar y dar sentido a los resultados y recomendaciones. Las estrategias cualitativas sirven para responder preguntas en torno a, primero, la percepción que tienen de los servicios recibidos los usuarios o beneficiarios de los programas y, segundo, la coherencia entre la misión y los objetivos institucionales y las acciones desarrolladas.
- * La evaluación cuantitativa, que se aplica para aquellas variables que pueden ser cuantificadas y analizadas por medio de métodos cuantitativos de tipo estadístico o econométrico.

En el caso específico de la evaluación de los proyectos de atención institucional es muy conveniente combinar estrategias cualitativas y cuantitativas. Esta sugerencia se debe a que estamos convencidos de las ventajas comparativas de tal procedimiento, en especial cuando se trata de proyectos del sector social que llevan a cabo acciones diversas y heterogéneas con un gran número de instituciones y personas.

Sugerencias metodológica

- * No todo puede ser evaluado. De prioridad a aquellos aspectos que constituyen la esencia de su proyecto, al monitoreo de los objetivos y las metas fundamentales.
- * Retome la matriz de análisis desde la perspectiva de los derechos. Así podrá visualizar rápidamente los propósitos fundamentales.
- * Comprométase sólo a hacer el seguimiento y la evaluación de aquellos aspectos que es

realmente factible evaluar dadas las condiciones y recursos de su institución. No se complique utilizando indicadores de alto nivel técnico (tampoco es indispensable) si no cuenta con los instrumentos y el personal calificado.

- * El seguimiento y la evaluación pueden ser rigurosos y de buena calidad sin demasiados tecnicismos, pero no escatime esfuerzos para realizar una evaluación sistemática ni desista de ella por principio con el argumento de que contradice su enfoque. Si se tienen claros las intencionalidades y los objetivos del proyecto institucional, siempre será posible encontrar estrategias y procedimientos de evaluación adecuados y coherentes.
- * Aunque el seguimiento y la evaluación son muy importantes, no cometa el error de convertir la vida institucional en un calendario para la aplicación de pruebas, observaciones o debates evaluativos. La evaluación debe ser un proceso continuo que se inserta de manera natural en el plan de actividades.
- * Las decisiones del proceso de evaluación deben armonizar con las intencionalidades y el enfoque pedagógico adoptado.
- * Es inadecuado definir desde fuera las variables y los indicadores. Esta decisión debe ser el resultado de una labor de análisis y priorización de los propósitos, los objetivos y las metas del Proyecto Institucional.
- * La evaluación institucional anual deberá centrarse en el seguimiento del Plan Operativo Anual. Su objetivo fundamental es identificar logros y dificultades en el desarrollo del PAI, más específicamente de los recursos, las necesidades de capacitación y la infraestructura física, con el fin de mejorar la calidad de la oferta institucional.

iv. Ejemplos de variables e indicadores.

Variables	Posibles indicadores
Etapas o fases del proceso de atención.	0 = No están claras y expresamente definidas 1 = se identifican sólo etapas de recepción y permanencia 2 = Se identifican recepción - acogida - permanencia - preparación para el egreso
Áreas del proceso de atención.	0= No están claramente identificadas y definidas 1= Se definen a partir de campos profesionales 2= Se definen a partir de áreas o procesos de desarrollo 3= Se definen a partir de su referencia a los derechos
Integridad del proceso de atención (dimensiones de derechos)	0= La integralidad no se define como propósito de la oferta institucional 1= Se define a partir de criterios disciplinares o de campos profesionales 2= Responde parcialmente a la perspectiva de los derechos. 4= Responde completa y adecuadamente al reto de satisfacer y garantizar todas las áreas de derechos
Clima de relaciones e interacción intrainstitucional.	0= Malo: competitividad, irrespeto, maltrato 1= Deficiente: verticalidad, autoritarismo 2= Bueno: respetuoso pero poco democrático 3= Excelente: Respetuoso, participativo, democrático
Estado nutricional (corte transversal - evolución longitudinal)	Peso/edad, talla/edad, estado nutricional global (de acuerdo con parámetros definidos por Minsalud e ICBF). Se realiza como mínimo: control bimensual para los menores de un año, trimestral para el rango de 12 a 36, semestral en el rango de 3 a 7 años, y anual para mayores de 7 años
Seguimientos del estado general de salud	0= No se realiza seguimiento 1= Sólo existen datos tomados al ingreso 2= Esporádico, sólo en caso de enfermedad 3= Se realiza por lo menos cada seis meses
Rendimiento y aprovechamiento escolar.	0= No se realiza seguimiento 1= Solamente el reporte escolar convencional 2= Seguimiento adicional con tutor de la institución



Variables	Posibles indicadores
clima y ambiente general de la institución.	0= Malo: competitividad, irrespeto, maltrato 1= Deficiente: verticalidad, autoritarismo 2= Bueno: respetuoso pero poco democrático 3= Excelente: Respetuoso, participativo, democrático
Reintegro a la familia	0= 100% permanece en la institución 1= Menos del 20% se reintegra a la familia (propia o adoptiva) 2= Entre el 20% y el 50% se reintegra a familia (propia o adoptiva) 3= Más del 50% se reintegra a familia (propia o adoptiva)
Reincidencia	0= Más 50% regresa en menos de un año 1= Entre el 20% y el 50% regresa en menos de un año 2= Entre el 10% y el 20% regresa en menos de un año 3= Menos del 10% regresa en menos de un año 4= Ninguno regresa en menos de un año

Obviamente, para completar adecuadamente la definición operacional, de tal forma que el código numérico mantenga el mismo significado independientemente de la persona que lo asigna, es necesario elaborar un manual de codificación donde se registren los criterios y las instrucciones específicas para el encuestador u observador y el codificador (en caso de que sea una persona diferente).

Deliberadamente hemos planteado sólo a título de ejemplo y de manera global el tema de las variables y los indicadores, porque consideramos que precisamente el ejercicio de reflexión y discusión en que se basan la selección, la definición y la operacionalización de las variables y los indicadores de evaluación es uno de los más clarificadores y enriquecedores para la institución. De ahí que la selección de las variables y los indicadores, al igual que la construcción de un instrumento específico para hacer la autoevaluación y la evaluación del proceso de atención ofertado por las instituciones, constituyera el objetivo fundamental de la etapa de estándares de calidad. Como producto de este trabajo eminentemente participativo se desarrolló el instrumento básico para la autoevaluación y la evaluación de los procesos de atención institucional (ver lista completa de variables en el anexo 4).

Dicho instrumento evalúa detalladamente el proceso de atención en todas y cada una de sus dimensiones, para lo cual contiene 212 variables distribuidas en 11 categorías destinadas a evaluar los componentes más importantes del proceso, a saber : 1) cumplimiento de requisitos legales; 2) manejo presupuestal; 3) talento humano; 4) condiciones locativas de la institución; 5) materiales y dotación disponibles en la institución; 6) procesos de planeación y gestión institucional; 7) acciones y procesos orientados a garantizar el derecho a la vida y la supervivencia; 8) acciones orientadas a garantizar el derecho a la educación y al desarrollo; 9) apertura a la participación; 10) acciones orientadas a garantizar el derecho a la protección; y 11) acciones con la familia y la comunidad.

El instrumento completo, con su correspondiente manual de aplicación y el programa de registro y análisis, ya ha sido publicado, se está distribuyendo a todas las instituciones que vienen participando en el proyecto y será entregado progresivamente a todas las instituciones que se vinculen al mismo.



III ANEXOS Y COMPLEMENTARIOS AL PROYECTO DE ATENCIÓN

El Proyecto de Atención Institucional debe incluir un conjunto de anexos para complementar todos aquellos aspectos que, formando parte del proceso de atención, requieren un desarrollo especial: Manual de convivencia y proyectos especiales (educación para la sexualidad, ecología y medio ambiente, formación para la democracia). Para todos estos proyectos pueden aplicarse las recomendaciones planteadas en la Nueva Ley de Educación o utilizarse el material distribuido por el Ministerio de Educación.

Elaboración del Manual de Convivencia

El Manual de Convivencia es uno de los documentos fundamentales, como quiera que refleja la coherencia entre los propósitos formativos, la apertura a la participación y las oportunidades reales de todos los miembros de la comunidad institucional de participar en la construcción, el monitoreo y la evaluación del proceso de atención. Por eso lo hemos escogido como ejemplo para ilustrar este aparte.

El Manual de Convivencia forma parte integral del Proyecto de Atención Institucional y en su elaboración deben participar ampliamente todos los estamentos de la institución, pues sólo así se garantiza el nivel de conocimiento y apropiación requerido para que se lo adopte. Es esencial que los principios y las normas consignadas sean lo más coherentes posible con los principios, propósitos y objetivos que orientan el Proyecto Institucional. Es necesario, asimismo, estar atentos para evitar contradicciones entre la concepción pedagógica y el marco filosófico institucional, por un lado, y otras decisiones y normas particulares, por el otro. Por ejemplo, si se pregona la autonomía como principio y finalidad del proceso educativo sería absurdo dejar en manos de un jefe de disciplina el juzgamiento y la sanción del incumplimiento del reglamento.

Los contenidos básicos del Manual de Convivencia podrían ser muy similares a los planteados por la Ley General de Educación para los Proyectos Educativos Institucionales:

1. Reglas de higiene personal y de salud pública que preserven el bienestar de la comunidad

institucional, la conservación individual de la salud y la prevención del consumo de sustancias psicotrópicas.

2. Criterios de respeto, valoración y compromiso con respecto a la utilización y conservación de los bienes personales y de uso colectivo, tales como equipos, instalaciones e implementos.
3. Pautas de comportamiento referentes al cuidado del medio ambiente institucional.
4. Normas de conducta de niños, niñas o adolescentes y profesores que garanticen el mutuo respeto. Deben incluir la definición de claros procedimientos para formular las quejas y los reclamos que puedan surgir.
5. Procedimientos para resolver con oportunidad y justicia los conflictos individuales y colectivos que se presenten entre miembros de la comunidad, incluyendo instancias de diálogo y de conciliación para la solución de conflictos.
6. En la medida de lo posible, pautas de presentación personal que preserven a los niños, las niñas o los adolescentes de la discriminación por razones de apariencia.
7. Definición de sanciones disciplinarias aplicables a niños, niñas o adolescentes, incluyendo el derecho a la defensa.
8. Reglas para la elección de representantes al gobierno institucional y para la escogencia de los voceros en las demás instancias previstas. Debe incluirse el proceso de elección del personero de los niños, las niñas y los adolescentes vinculados a la institución (cuando esto sea posible).
9. Condiciones de acceso a los servicios de salud, alimentación, educación, transporte, recreación y demás conexos que ofrezca la institución directamente o por mediación ante otras instituciones.
10. Funcionamiento y operación de los procedimientos de comunicación interna del establecimiento (murales, carteleras, periódicos, revistas, emisión radial o TV) que sirvan de instrumentos efectivos para el libre pensamiento y la libre expresión.
11. Acceso a material didáctico, de recreación o de trabajo de uso general, así como a libros, uniformes y seguros de vida y de salud.
12. Reglas para el uso de la biblioteca institucional, los talleres y demás servicios que ofrezca la institución.

En general, los puntos anteriores tienen aplicabilidad para cualquier institución de protección. En casos específicos, como las instituciones de reeducación, es indispensable adicionar las reglas de conducta establecidas de acuerdo con los procedimientos legales y la normativa establecida por el ICBF como ente rector.

Pero quizá lo más importante del Manual de Convivencia es el proceso mismo de su construcción, ya que en él que deben participar todos los miembros de la comunidad institucional. La participación de los niños, las niñas y los jóvenes, esto es, el reconocimiento y la valoración de sus puntos de vista, es una actividad formativa en sí misma: formular normas y procedimientos, y buscar el consenso en torno a ellos facilita su comprensión y su valoración social como aspectos centrales de la convivencia. La norma no será, así, una imposición o un simple mecanismo de control, sino un acuerdo social que delimita derechos y deberes de toda la comunidad institucional.

ESQUEMA PARA LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE ATENCIÓN INSTITUCIONAL

Antes de proponer un esquema particular conviene insistir nuevamente en que la construcción del proyecto NO se reduce a diligenciar un formato. El seguimiento de un esquema, por más riguroso que sea, no lleva necesariamente a un proyecto educativo completo y coherente. El esquema es nada más una guía para ir concretando los avances de un proceso reflexivo fundamentado en el debate y la confrontación de puntos de vista. Son muchos los esquemas organizativos para estructurar y redactar el Proyecto Institucional, pero lo importante es elegir uno que permita registrar adecuadamente todos los aspectos requeridos. El que sugerimos a continuación debe ser estudiado y adaptado a las características y el énfasis de cada institución.

El esquema propuesto facilita incluir de manera ordenada los diferentes aspectos básicos y gracias a su flexibilidad puede adecuarse a las necesidades y los intereses de cada institución. Si bien ha sido creado para proyectos de instituciones de protección, se ajusta fácilmente a instituciones de otra naturaleza.

En lugar de establecer taxativamente los contenidos de cada capítulo, se sugieren algunas preguntas o temas que orientan el tipo de contenidos a desarrollar. Sobra agregar que la lista no es exhaustiva y deberá ser complementada según los énfasis institucionales. Como se podrá observar, el orden sugerido no corresponde exactamente a la secuencia de trabajo seguida durante la elaboración del proyecto, sino que es una guía para organizar el documento.

Para presentar el documento se propone, pues, el siguiente esquema:

PRESENTACION: Una o dos páginas en las cuales se expone al lector el contenido del documento: qué contiene, cómo se ha organizado, cuál es su propósito. Por lo general, esta parte la escribe el director o la directora de la institución.

TABLA DE CONTENIDO: La tabla de contenido se ordena por capítulos, desglosando sus subtítulos o apartes e indicando la página correspondiente donde se encuentran en el texto. Su propósito es facilitar al lector la rápida localización de un determinado tema en el documento.

I. CONTEXTO INSTITUCIONAL

Nombre de la institución

Año y acta de fundación

Ubicación en el ámbito local y nacional

Antecedentes Reseña histórica

Marco legal: ¿qué tipo de institución es?

Recursos institucionales:

Estructura organizativa (organigrama de la institución)

Infraestructura física

Recursos didácticos y ayudas educativas

Recursos humanos

Planeación de recursos financieros

Retos y proyecciones

Definición de la misión institucional:

¿Cuál es la razón de ser de la institución?

¿Para qué fue creada?

¿Cuáles son sus compromisos fundamentales?

¿Por qué se ubica en la perspectiva de derechos?

II. PRINCIPIOS RECTORES

¿Cómo se concibe al niño en desarrollo?

¿Cómo se concibe el proceso de formación y educación?

¿Cómo se concibe el proceso de protección?

¿Cuáles son sus propósitos y fines?

III. OBJETIVOS

Generales

Específicos

En la medida de lo posible, se recomienda plantear los objetivos en términos de la formación de valores, actitudes, conocimientos, habilidades y desarrollo general. Es importante diferenciar igualmente los objetivos de los diferentes miembros de la comunidad institucional (padres, directivos, maestros y niños).

IV. ESTRUCTURA DEL PROCESO DE ATENCION

Etapas o fases del proceso de atención

Organización por áreas o componentes

Objetivos específicos por áreas

Acciones o servicios en cada área o componente

Indicadores de seguimiento y evaluación

Proyectos específicos:

Educación sexual

Comprensión y práctica de la Constitución

Educación para la paz y la democracia

Proyectos culturales y recreativos

Educación ambiental

Otros proyectos

V. PLAN OPERATIVO

Fases o etapas de la implementación del PAI Criterios de entrada y salida de cada etapa o fase Indicadores de evaluación y seguimiento.

Actividades específicas: responsables, tiempos previstos, recursos

Plan de desarrollo institucional (corto, mediano y largo plazo)

VI. MANUALES Y REGLAMENTOS

Manual de Convivencia

Reglamento de los profesores

Otros

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Hacer una lista en orden alfabético de las referencias bibliográficas citadas en el documento. (Utilizar el formato de citación internacional, ver ejemplos en la bibliografía).

VIII. ANEXOS

Adjunte los documentos que considere valiosos para clarificar o sustentar aspectos específicos del Proyecto de Atención Institucional, por ejemplo: planos de obras en desarrollo, fotografías de la planta física y copia de convenios interinstitucionales, entre otros.



BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliografía específica sobre la perspectiva de la protección integral y los derechos de la niñez:

BARATTA, Alessandro (1995). “Infancia y democracia en América Latina”, in: IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia. La Paz, Bolivia.

GARCÍA - MÉNDEZ, Emilio (1994). “La Convención Internacional de los Derechos de la Infancia: Del menor como objeto de compasión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos”, in: Atención y tratamiento de niños y adolescentes: legislación del niño y la familia. Módulo II. Lima: Radda Barnen.

ORTIZ, Nelson (1997). Los derechos de la niñez: Una visión integral en los procesos de atención en instituciones de protección. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.

(1998). Planeación con perspectiva de derechos: un derecho de la niñez y la juventud. Bogotá: UNICEF.

UNICEF. Convención sobre los Derechos del Niño.

2. Bibliografía general sobre diseño y evaluación de proyectos:

BURTON, C. y MICHAEL, N. (1992). Guía práctica para la gestión por proyectos. Barcelona: Paidós.

CLELAND, D. I. y KING, W. R. (1992). Manual de administración de proyectos. México: CECOSA.

COELHO Neto, Antero (1993). Planificación estratégica: un enfoque prospectivo. Bogotá: Organización Panamericana de la Salud Organización Mundial de la Salud.

PÉREZ Serrano, Gloria (1993). Elaboración de Proyectos Sociales: Casos prácticos. Madrid: Narcea.



QUINTERO, Víctor Manuel (1995). Evaluación de Proyectos Sociales. Bogotá: FES.

ROBLEDO Gómez, Angela María (1996). “Fortalecimiento: Un gran reto de las organizaciones de la sociedad civil”. Foro Social (Bogotá). (13), nov.dic.

3. Otras referencias de interés:

CASTORIADES, Cornelius (1996). “Antropología, filosofía, política. (Conferencia dictada en la Universidad de Lausanne en 1989)”. Ensayo y Error (Bogotá). (1):729.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1995). Sistema de Seguimiento y Vigilancia de los Derechos de la Niñez. Boletín No. 1. Bogotá.

FUNDACIÓN ANTONIO RESTREPO BARCO – FUNDACIÓN FES – ICBF UNICEF (1997). Estándares de calidad y estrategia de optimización del proceso de protección a la niñez y la adolescencia. Protocolo general del Proyecto. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco – Fundación FES – ICBF UNICEF.

GARCÍA Márquez, Gabriel (1996). “La proclama. Por un país al alcance de los niños”, in: Colombia: al filo de la oportunidad. Bogotá: Misión Ciencia, Educación y Desarrollo. Tomo I, pp. 4756.

GARCÍAMÉNDEZ, Emilio (1995). “La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las Políticas Públicas”, in: IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia. La Paz, Bolivia.

LABARCA, Guillermo (1997). Inversión en la infancia: Evidencias y argumentos para políticas efectivas. Santiago: CEPAL.

TEJEIRO, Carlos (1997). Comentarios al anteproyecto del Código del Niño. Bogotá: Grupo de Reflexión sobre Infancia y Adolescencia.

UNICEF (1996). La niñez en el marco de la gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa. VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, noviembre de 1996.